

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND

Avaliku õiguse osakond

Vladimir Svet

**RIIGIKOGU ENESEKORRALDUSÕIGUS AJALOOOLISES JA VÕRDLEVAS
PERSPEKTIIVIS**

Magistritöö

Juhendaja:
Professor Ülle Madise

Tallinn
2017

Sisukord	
Sissejuhatus	3
1. Mida hõlmab endas Riigikogu enesekorraldusõigus?	6
1.1. Enesekorraldusõiguse mõiste sisustamine Eesti õiguspraktikas	7
1.2. Enesekorraldusõiguse mõiste sisustamine rahvusvahelistele allikatele tuginedes	9
1.3. Riigikogu enesekorraldusõiguse käsitlemine käesoleva töö kontekstis	13
1.4. Enesekorraldusõigus võimude tasakaalustatuse kontekstis	15
2. Riigikogu institutsionaalne autonoomia	18
2.1.1. Riigikogu kodu- ja töökorra seadus kui enesekorraldusõiguse väljund	18
2.1.2. Parlamendi autonoomia enda kodukorra vastuvõtmisel võrdlevas perspektiivis	24
2.2. Riigikogu menetluslik autonoomia	28
2.3. Jurisdiktsiooniline autonoomia ja politseivõim	33
3. Riigikogu administratiivne autonoomia	39
3. 1. Riigikogu administratiivne autonoomia praeguses ja eelnevates põhiseadustes	39
3. 2. Riigikogu administratiivne autonoomia võrdlevas perspektiivis	45
4. Riigikogu finantsautonoomia	53
4.1. Riigikogu eelarve koostamine	53
4.2. Alternatiivsed võimalused eelarveprotsessi reguleerimisel	56
4.3. Järelevalve eelarve täitmise üle	60
Kokkuvõte	63
Резюме	69
Lühendid	74
Kasutatud kirjanduse loetelu	75

Sissejuhatus

Eesti Vabariigi põhiseaduse järgi on Riigikogu, Vabariigi Presidendi ja Vabariigi Valitsuse ning kohtute tegevus korraldatud võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttel. Seadusandlik, täitevvõim ja õigusemõistmine on jagatud erinevate institutsioonide ja isikute vahel. Täielik sõltumatus teistest võimuharudest pole demokraatlikus õigusriigis mõeldav: just seepärast rõhutab põhiseadus tasakaalustatuse põhimõtet. Tasakaalustatus tähendab seda, et erinevad võimuharud piiravad ja kontrollivad üksteist. Niimoodi tagatakse põhiseaduslike institutsioonide püsimine neile põhiseadusega antud võimupiirides ja välditakse ühe isiku, isikute grupi või institutsiooni kätte võimu kontsentreerumist.

Ainsana on otse rahvalt mandaat Riigikogul. Riigikogu on seadusandja ja teiste põhiseaduslike institutsioonide legitimeerija. Sada üks valitud rahvaesindajat jagunevad erinevatesse fraktsioonidesse, fraktsioonid omakorda kontrollivad ja piiravad üksteist. Nii võiks öelda, et Riigikogule saaks usaldada täieliku sõltumatuse, st võiks ju Riigikogu ise otsustada oma kulud ja tulud ja määrata oma osa iga-aastases riigieelarves, täitevvõim aga ei peaks saama ühelgi moel piirata ega takistada Riigikogu ega tema liikmete tegevust ja põhiseaduslikkuse kohtulik järelevalve peaks puuduma või olema väga piiratud. Eesti põhiseaduses on, põhjendatult, valitud teistsugune tee.

Kaasaja demokraatlike riikide praktikas kipub parlamendi asemel riigielu suunamisel domineerima täitevvõim: pelgast seaduste täitjast on kujunenud poliitikakujundaja ja tihti jääb klassikaline parlamentaarne kontroll opositsiooni kanda. Sellel on reaalspoliitiline põhjus: Vabariigi Valitsuse liikmed on reeglina erakondade juhtidest ministrid, kes samaaegselt omavad suurt mõju ka parlamendi enamusele läbi parteidistsipliini. Seda võib vaadata ka vastupidi: nii, et valitsus omab parlamendi usaldust ja tegutseb parlamendiamuse tahtest juhinduses. Riigiõiguslik praktika seda vaadet ei kinnita. Enamus Riigikogu poolt vastuvõetud seadusi on Vabariigi Valitsuse algatatud, iga-aastase riigieelarve eelnõu koostamine ja algatamine on Vabariigi Valitsuse ainuõigus.

Seega on tõsine küsimus parlamendi sõltumatuse ja sisulise rolli kaitse ennekõike täitevvõimu eest. Käesoleva töö eesmärk ongi määratleda Riigikogu enesekorraldusõiguse sisu ja piirid. Riigikogu enesekorraldusõigus ehk õigus korraldada oma tööd iseseisvalt, mitte

lasta võtta endalt vahendeid ja võimalusi teostada takistamatult seadusandlikku võimu ja muid põhiseadusega antud ülesandeid, ei ole ega saakski olla piiramatu. Küll aga peab puutumata jääma enesekorraldusõiguse tuum.

Riigikohus on põhiseaduslikkuse järelevalve korras käsitlenud Vabariigi Presidendi enesekorraldusõigust 1998. aastal nn armuandmise korra kehtestamise lahendis.¹ Riigikogu enesekorraldusõiguse piire on Riigikohus puudutanud ka Sotsiaalliberaalide fraktsiooni registreerimise lahendis² ning Riigikogu uurimiskomisjoni stenogrammide avaldamisest keeldumisega.³ Põhiseaduslike institutsioonide juhid on seadnud küsimärgi alla iga-aastase riigieelarve koostamise korralduse kooskõla võimude lahususe ja sõltumatuse põhimõttega ning tajunud Rahandusministeeriumi rolli oma enesekorraldusõigust ülemääraselt piiravana.⁴ Süsteemset õigusteaduslikku Riigikogu enesekorraldusõiguse sisu ja piiride käsitlust autorile teadaolevalt Eestis ei ole.

Käesolevas magistritöös otsitaksegi vastust küsimusele, milliseid sõltumatuid otsustusi Riigikogu enesekorraldusõigus põhiseaduse kohaselt peaks hõlmama ja milliseid praktikas hõlmab. Peamiselt on keskendutud Riigikogu enesekorraldusõiguse kaitsmisele täitevvõimu sekkumise eest.

Seejärel keskendub töö konkreetsele enesekorraldusõiguse aspektide analüüsimisele. Esimeseks alateemaks on Riigikogu institutsionaalne autonoomia, mis rajaneb kodu- ja töökorrale ning sellega seotud õigustele: iseseisvus enda päeva korra seadmisel ja menetlusreeglite paika panemisel, enda sisemiste otsuste maksmata panemisel ja politseivõimu rakendamisel. Teiseks küsimuste gruppiks on administratiivse autonoomiaga seonduv ehk Riigikogu vabadus enda kantselei kujundamisel ja ametkonna loomisel. Kolmandaks oluliseks küsimuste ringiks on Riigikogu finantsautonoomia ehk õigus koostada enda eelarveprojekti ja menetleda seda ilma täidesaatva võimu sekkumiseta, seda eelarvet täita ja selle täitmist auditeerida ning õigus majandada iseseisvalt enda vara. Selge on see, et sellega Riigikogu enesekorraldusõiguse väljendid ei piirdu, aga magistritöö piiratud maht ja asjaolu,

¹ RKPJKo 14.04.1998, 3-4-1-3-98, p IV.

² RKPJKo 2.05.2005, 3-4-1-3-05, p 42.

³ RKHKo 11.05.2015, 3-3-1-90-14, p 15.

⁴ Põhiseaduslike institutsioonide pöördumine peaminister Taavi Rõivase poole. Kadriorus, 29. märtsil 2016.

et enesekorraldusõigust kui õiguse instituuti pole Eesti õigusteadlased põhjalikult uurinud, sunnib keskenduma ehk kõige olulisematele enesekorraldusõiguse aspektidele.

Peamiseks uurimismeetodiks on kehtiva õiguse ajalooline ja võrdlev analüüs. Mõlemad on põhjendatud juba seetõttu, et kehtiva põhiseaduse koostamisel arvestati nii varasemaid põhiseadusi ja põhiseaduse muutmise seadust, kui ka teiste parlamentaarsete vabariikide riigikorraldust.⁵ Eesti Vabariigi esimese kahekümnenäendi õiguse analüüs on oluline ka seetõttu, et ta on teatud mõttes kehtiva õiguse eelastmeks, mis aitab mõista praeguse õiguskorra olemust.⁶

Võrdlusriikideks on valitud Saksamaa, Soome ja Malta. Kõik kolm on sarnase euroopaliku kultuuriga parlamentaarsed vabariigid, Euroopa Liidu liikmed. Saksamaa kogemust võeti eeskujuks Põhiseaduslikus Assamblees. Eesti riigikorral on palju sarnast Soomega, kultuurilise ja geograafilise läheduse tõttu on Eesti ja Soome õiguspoliitika vahel võimalik tõmmata mitu seoseid ja paralleele. Malta pakub erilist huvi kahel põhjusel. Esiteks, Selle õiguslik kultuur on saanud mõjutada nii kontinentaalõigusest, kui ka *common law* poolt, mis peegeldub ka selle riigi korralduses. Teiseks, Malta on äsja teinud läbi parlamendi autonoomia kindlustamisele suunatud reformi, mille tulemused võivad pakkuda mõtteainet ka Riigikogu enesekorraldusõiguse arendamise aspektist.

⁵ J. Adams 4.10.1991 Põhiseaduse Assambleel. V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. 1997, lk 121.

⁶ R. Narits. Õigusteaduse metodoloogia. Tallinn: Juua 1997, lk 17.

1. Mida hõlmab endas Riigikogu enesekorraldusõigus?

Enesekorraldusõiguse mõiste analüüsimise eel on vaja peatuda selle mõiste sõnastusel. Enne 1998. aastat enesekorraldusõigusega hõlmatud Riigikogu õiguste kirjeldamiseks kasutati mõisteid „iseotsustusõigus“, „sõltumatus“.⁷ Esimeses Riigikohtu otsuses, kus on antud enesekorraldusõiguse definitsioon, on kasutatud mõistet „isekorraldusõigus“. Riigikohus toonitas, et tuleb teha vahet „isekorraldamisõigusel“ kui asutuse otsustusdiskretsioonil ja „isekorraldusõigusel“ kui asutuse õigusel kehtestada sisemist korda.⁸ 2005. aastal tehtud otsuses kasutas Riigikohus „isekorraldusõiguse“ ja „enesekorraldusõiguse“ mõisteid sünonüümidenä.⁹ Hilisemates lahendites, mis puudutasid Riigikogu¹⁰ kohaliku omavalitsuse õigust¹¹ autonoomselt kehtestada enda sisemist korda ja korraldada oma pädevuse täitmist, on Riigikohus jäänud mõiste „enesekorraldusõigus“ juurde, mida kasutakse läbivalt ka selles töös.

Enesekorraldusõiguse mõiste sünonüümid muukeelsetes allikates erinevad. Üldistades võib neid taandada mõistetele „*autonomy of parliaments*“ või „*parliamentary autonomy*“, mida võib eesti keelde tõlkida ka kui „parlamendi autonoomiat“. Sellise sõnastuse kasutamine annab võimaluse eristada erinevaid enesekorraldusõiguse komponente, näiteks finantsautonoomiat ja administratiivset autonoomiat. Eeltoodu annab piisava aluse „parlamendi autonoomia“ mõiste kasutamisele sünonüümina „enesekorraldusõiguse“ mõistega kõrvuti.¹²

Riigikogu enesekorraldusõiguse analüüsimiseks on vaja määratleda, mida see täpsemalt tähendab ja mida enesekorraldusõigus endas hõlmab või hõlmata võib. Kui on selge, millistest komponentidest enesekorraldusõigus koosneb, saab hakata neid komponente ühekaupa analüüsima. Seetõttu on tarvis esmalt selgeks teha see, kuidas on Eesti õiguskorras

⁷ A. Kasemets, K. Priks. Parlamendi eelarve-protsess meil ja mujal seoses seaduseelnõuga 163 SE. Riigikogu Kantselei Majandusliku ja Sotsiaalse Informatsiooni Osakond. Raport nr. 8, 25.09.1996, lk 4.

⁸ RKPJKo 14.04.1998, 3-4-1-3-98, p IV.

⁹ RKPJKo 2.05.2005, 3-4-1-3-05, p 42.

¹⁰ RKHKo 11.05.2015, 3-3-1-90-14, p 15.

¹¹ RKHKo 20.04.2016, 3-3-1-74-15, p 13; RKPJKo 20.12.2016, 3-4-1-3-16, p 86 jj; RKÜKo 21.02.2017, 3-3-1-48-16, p 45.

¹² R. Narits. Õigusteaduse metodoloogia. Tallinn: Õigusteabe AS Juura 1997, lk 95.

enesekorraldusõiguse mõistet sisustatud ning vajadusel uurida enesekorraldusõiguse käsitlemise kontseptsioone ka laiemalt.

1.1. Enesekorraldusõiguse mõiste sisustamine Eesti õiguspraktikas

Riigikohus on sõnastanud, et enesekorraldusõigus tähendab põhiseadusliku institutsiooni autonoomiat põhiseadusega otsesõnu antud pädevuse teostamise korraldamisel. Kohtu tõlgenduse järgi hõlmab see endas õigust ise määratleda oma pädevuse teostamise sisemine organisatsioon ja kord, seahulgas ka nõustamine ja selle tähtajad. Enesekorraldusõigus hõlmab ametkonna või asutuse sisemise korra kehtestamise õigust, sh kantselei sisemise tegevuskorra kehtestamist.¹³ Riigikogu enesekorraldusõigust on Riigikohus kirjeldanud kui laia diskretsiooniõigust oma organisatsiooni ja protseduure sätestavate reeglite kujunemisel.¹⁴

Lahendades Riigikogu Kantselei kaebust Andmekaitse Inspektsiooni ettekirjutusele Riigikogu uurimiskomisjoni helisalvestiste avaldamiseks, leidis Riigikohus, et “Riigikogu kui seadusandliku kogu otsealluvuses oleva ning teda teenindavaks riigiasutuseks oleva Riigikogu Kantselei üle riikliku järelevalve teostamine haldusorgani poolt on problemaatiline juba võimude lahususe põhimõtte valguses. /.../ Halduskohus saab lahendada erinevate võimuharude organite vahelisi erimeelsusi erandlikult juhul, kui puudub teistsugune menetluskord ning kohtusse pöördumine on vajalik enesekorraldusõiguse tagamiseks”. Sellest saab järeldada, et Riigikohus tunnistab enesekorraldusõigusega hõlmatuks ka õigust pöörduda halduskohtu poole enesekorraldusõiguse tagamiseks, kui tegemist on erinevate võimuharude organite omavahelise tüliga ja puudub teistsugune menetluskord.¹⁵

Põhiseaduslike institutsioonide, sh Riigikogu enesekorraldusõiguse allikana näeb Riigikohus PS §§-dest 4 ja 14 tuleneva võimude lahususe põhimõtet koosmõjus PS § 65 p-ga 16, mille järgi lahendab Riigikogu “muid riigielu küsimusi, mis ei ole põhiseadusega antud Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse, teiste riigiorganite või kohalike omavalitsuste otsustada”.¹⁶ Riigikogu enesekorraldusõiguse kontekstis on tegemist paradoksaalse normiga, mis ühelt poolt kaitseb põhiseaduslike institutsioone enesekorraldusõigust seadusandja sekkumisest,

¹³ Samas.

¹⁴ RKPJKo 2.05.2005, 3-4-1-3-05, p 16.

¹⁵ RKHKo 11.05.2015, 3-3-1-90-14, p 15.

¹⁶ RKPJKo 2.05.2005, 3-4-1-3-05, p 42.

teisalt aga loob eeldused Riigikogu enda enesekorraldusõiguse päris laiaks tõlgendamiseks – peab ju seadusandja autonoomselt korraldama enda tööd kõikide enda pädevuste teostamisel.

Tasub märkida, et Riigikohus on näinud ette ka selged piirid Riigikogu enesekorraldusõigusele. Eeskätt on selleks mõne teise põhiseadusliku institutsiooni pädevus. Teisalt, Riigikogu enesekorraldusõigus puudutab üksnes seesmisi reegleid, mis ei tekita õigusi ja kohustusi Riigikogu ja selle asutustega mittehõlmatud isikutele. Mõistetavalt on enda enesekorraldusõiguse realiseerimisel Riigikogu piiratud „põhiseaduse printsiipide ja eesmärkide, väärtuste ning seadustega“¹⁷. Põhiseaduse printsiipide all on kohus näinud näiteks Riigikogu funktsioonide teostamist võrdse osalemise printsiipi juhtumis, mis puudutas hüvesid ja õigusi, millest jäid ilma fraktsiooni mitte koondunud saadikud.¹⁸

Niisiis on Riigikohus on leidnud, et Riigikogu enesekorraldusõigusega on hõlmatud selle sisemine organisatsioon ja sisemine kord, sh nõustamine ja selle tähtajad. Sisemine organisatsioon tähendab ka õigust moodustada Riigikogu Kantseleid, kehtestada selle tegevuskorda. Ka Riigikogu protseduuride reguleerimise puhul on Riigikohtu hinnangul tegemist enesekorraldusõiguse teostamisega.

Kui vaadata lähemalt seadusloome protsessi, siis viimastel aastatel saab täheldada seda, et seaduste seletuskirjades on hakatud laiemalt sisustama enesekorraldusõiguse mõistet. Nii mõõnatakse avaliku teenistuse seaduse eelnõu seletuskirjas põhiseaduslike institutsioonide enesekorraldusõigust ametnike värbamise tingimuste, valiku korra, koolituste korra, palgajuhendite ja muude teenistuskooresseisu aspektide reguleerimise suhtes.¹⁹ Veelgi spetsiifilisemalt nähti enesekorraldusõiguse osana muuhulgas arengudokumentide ja programmide loomise üle otsustamise autonoomiat.²⁰

Erialakirjanduses eristatakse selgelt enesekorraldusõiguse üheks koostisosaks finantsautonoomiat ehk Riigikogu õigust iseseisvalt otsustada enda ja Riigikogu Kantselei eelarve üle ilma, et Vabariigi Valitsusel oleks määrav roll selle eelarve kujundamisel ja selle

¹⁷ RKPKo 14.04.1998, 3-4-1-3-98, IV.

¹⁸ RKPKo 2.05.2005, 3-4-1-3-05, p 16.

¹⁹ Avaliku teenistuse seaduse eelnõu. 193 SE seletuskiri, lk 19.

²⁰ Riigieelarve seaduse eelnõu. 513 SE II §-de 17 ja 18 põhiseaduspärasus ning kooskõla Riigikogu kodu- ja töökorra seadusega. Riigikogu Kantselei õigus- ja analüüsiosakonna arvamus, p I.

täitmise revideerimisel. Finantsautonoomia kõrval eristatakse ka organisatoorseid, administratiivseid ja funktsionaalseid enesekorraldusõigusi.²¹

Paraku ei anna aga ei Eesti õiguskirjandus ega kohtupraktika otseseid juhtnööre Riigikogu enesekorraldusõiguse instituudi süsteemseks käsitlemiseks. Eesti õiguspraktika on lähenenud enesekorraldusõiguse, sh Riigikogu enesekorraldusõiguse instituudile kahel viisil: kas hästi üldistel alustel nagu on seda teinud oma lahendites Riigikohus või hästi kitsalt, analüüsides väga konkreetsete küsimuste kuulumist enesekorraldusõigusega hõlmatud teemadesse nagu on jällegi teinud Riigikohus vaidluste lahendamisel või mõned õigusteadlased konkreetsetele olukordadele hinnangute andmisel. Seetõttu enesekorraldusõiguse olemusest ja komponentidest arusaamine nõuab laiemat analüüsi.

1.2. Enesekorraldusõiguse mõiste sisustamine rahvusvahelistele allikatele tuginedes

1998. aastal seadusandlike kogude autonoomiat põhjalikult uurinud Michel Couderc näeb parlamentide enesekorraldusõiguse väljendust ühelt poolt seadusandja sõltumatuses täidesaatvast võimust ja parlamendi subordinatsiooni puudumist täidesaatva võimu suhtes. Teiselt poolt tähendab enesekorraldusõigus vähemalt osalist õigust vabaneda seadusega loodud normidest ja järgida teatud küsimuste lahendamisel üksnes enda, parlamendi, siseregulatsioone.²² Autonoomia eesmärgiks on selle käsitluse järgi parlamendi võimalus vabalt teostada enda põhiseadusega antud pädevusi. Funktsionaalselt tähendab parlamendi autonoomia iga seadusandliku assamblee võimalust luua enda sisemist organisatsiooni ja protseduure, valida enda organeid, õigust olla kokku kutsutud enda presidendi või spiikri poolt, sisereeglistiku määramist.²³

Seadusandja enesekorraldusõiguse komponentidena näeb autor kolm aspekti – institutsionaalset võimu, administratsiooni või halduse autonoomiat ja finantsautonoomiat. Kui kahe viimase komponendi osas ei ole suurt küsimust selle kohta, mida need täpsemalt hõlmavad, siis just institutsionaalse võimu täpsema defineerimisega võib hätta jääda. Couderc selgitab, et kõik parlamendid omavad teatud institutsionaalset võimu, küll aga erinevas

²¹ K. Priks. Parlamentide finantsautonoomia. – Riigikogu Toimetised 2001/III, lk 217.

²² Michele Couderc. The Administrative and Financial Autonomy of Parliamentary Assemblies. – Constitutional and parliamentary information.1998/176, lk 15.

²³ M. Couderc, lk 16.

ulatuses. Ning sellest saab tuletada omakorda parlamentide protsessuaalset autonoomiat ehk siis õigust iseseisvalt luua ja rakendada kindel protseduur enda ülesannete täitmiseks. Reeglina leiab see väljendust parlamentide sisemistes töö- ja kodukordades.²⁴

Selle käsitluse järgi mahub finantsautonoomia alla eelarveautonoomia ja kontroll oma kinnisvara üle. Eelarveautonoomia hõlmab omakorda autonoomiat eelarve kokkupanemisel, vastuvõtmisel, täitmisel ja kontrollimisel. Administratiivse autonoomiaga on hõlmatud parlamendi tööle pühendunud ametnike eristumine teistest riigiteenistujate ametkondadest, nende jaotumine nn poliitilisteks ja professionaalseteks ametnikeks, aga ka ametnike nende õigusliku staatuse määratlemine, värbamine, edutamine, parlamendi kantselei või administratsiooni korraldamine.²⁵

Couderci enesekorraldusõiguse komponentide liigitamise probleem seisneb selles, et mitmed praktilised enesekorraldusõigusega seotud küsimused ei ole tema poolt kuidagi süsteemselt grupeeritud, ehkki leiavad käsitlust tema uuringus. Need on, näiteks, parlamendihoone politseikontroll, seadusandliku kogu saadikute töö tasustamise küsimus, kohtulik kontroll parlamendi tegevuse üle. See annab põhjuse suhtuda ettevaatusega tema poolt kasutatud lähenemisviisi, ehkki finants- ja administratiivse autonoomia käsitlemist võiks pidada piisavalt süsteemseks.

Couderci käsitlusele pakub huvitavat võrdlust, või isegi edasiarendamist pakub 10 aastat hiljem, 2007. aastal läbi viidud Alain Delcampi uuring. Ta eristab parlamentide autonoomia ehk enesekorraldusõiguse kolm tahku – leaalne või juriidiline autonoomia, administratiivne autonoomia ja finantsautonoomia. Nendest eraldiseisvalt käsitletakse parlamendi enesekorraldusõiguse allikaid ja selle ulatust ehk institutsionaalset autonoomiat.²⁶

Delcamp sõnastab parlamentaarse autonoomia mõiste definitsiooni järgnevalt: „Autonoomia all mõeldakse parlamendi võimet määratleda enda tegutsemise kord ning hankida vajalike vahendeid enda missiooni täitmiseks, milleks on peamiselt: rahva esindamine, erinevate seisukohtade avalik esitlemine, tähtsamate normide (peamiselt seaduste) välja töötamine ja

²⁴ M. Couderc, lk 18.

²⁵ M. Couderc.

²⁶ A. Delcamp. The autonomy of Parliaments. – Association of Secretaries-General of Parliaments, Inter-Parliamentary Union, 2009, lk 3-5.

vastuvõtmine ning võimalikult iseseisval viisil valitsuse tegevuse ja täidesaatva võimu toimise kontrollimine.”²⁷ See definitsioon paneb selgelt rõhku seadusandliku võimu autonoomiale täidesaatvast võimust, jättes kõrvale parlamendi õiguste piiramise muude põhiseaduslike institutsioonide poolt ning tema toimimise põhiseaduslikes raamides.

Kui jätta Delcampi määratlusest välja need parlamendi õigused, mida ei saa käsitleda enesekorraldusõiguse raames, nagu näiteks järelevalve valitsuse tegevuse üle või riigieelarve (mitte Riigikogu eelarve) menetlemine, siis tema enesekorraldusõiguse aspektide määratlus pakub Couderci omaga võrreldes süsteemsemat lähenemist. Esiteks, ta kõrvutab põhiseaduslikke piiranguid parlamendi autonoomiale ning formuleerib selle läbi autonoomia ulatuse. Teiseks liigitab ta ülejäänud aspektid funktsionaalselt kolmeks grupiks: juriidilised aspektid, administratiivsed aspektid ja rahanduslikud aspektid.²⁸

Kahe mainitud autoriga võrreldes pakub veidi teistsugust vaatevinklit parlamendi enesekorraldusõigusele David Beetham oma 2006. aasta töös. Tema käsitluse järgi tähendab parlamendi autonoomia samuti iseseisvust valitsuse suhtes parlamendi töö korraldamises, sh kontrolli enda päevakorra üle ja võimalust koguneda tavaliste sessioonide vahel, kui asjaolud peaksid seda nõudma.²⁹

Beethami määratluse järgi koosneb parlamendi enesekorraldusõigus kolmest komponendist. Neist esimene on võimalus iseseisvalt kujundada enda ametkonda. Selle küsimuse juures peaks eriline tähelepanu olema suunatud erakondadest sõltumatute ametnike palkamisele. Teiseks enesekorraldusõiguse komponendiks on kontroll oma eelarve üle – selle juures on Beetham Couderci ja Delcampiga võrreldes radikaalsem, kuna nõuab parlamendi täielikku sõltumatust oma eelarve kujundamisel ilma, et täidesaatval võimul oleks selle vastuvõtmisel mingigi mõjutav roll.³⁰

Kolmas komponent, mis on ka kõige silmatorkavamaks erinevuseks enesekorraldusõiguse käsitlemisel võrreldes teiste autoritega, seisneb Beethami teose puhul parlamendi vabaduses

²⁷ A. Delcamp, lk 7.

²⁸ A. Delcamp.

²⁹ D. Beetham. Parliament and Democracy in the Twenty-First Century. A Guide to Good Practice. Inter-Parliamentary Union: 2006, lk 118.

³⁰ D. Beetham, lk 119.

enda päevakorra seadmiseks ja koosseisu kokku kutsumises.³¹ Ehkki seda aspekti käsitlevad ka teised autorid, siis enesekorraldusõiguse iseseisva komponendina nad seda siiski välja ei too. Lähtudes parlamendi peamisest funktsioonist ja võimude lahususe nimelt funktsionaalsest aspektist, tuleb nõustuda, et parlamendi enesekorraldusõiguse analüüsimisel on päevakorra paika panemise ja üldiselt seadusloome protsessi kujundamise autonoomiast võimatu mööda vaadata.

Parlamendi autonoomiat on käsitlenud oma hiljutises lahendis ka Euroopa Inimõiguste Kohus (EIK).³² Parlamendi sisemist korda nimetas ta parlamentaarse autonoomia põhimõtte väljenduseks. Selle sisuks põhiseaduslikes piirides ja teiste võimuharude organite sarnaseid õigusi austades on parlamendi vabadus määratleda sisemist organisatsiooni, enda organite moodustamist ja korra hoidmist parlamendiarutelude jooksul. Parlamendi enesekorraldusõigus laieneb ka õigusele pöörata täitmisele enda sisemine kord. Viimasele autonoomia aspektile viitab EIK kui jurisdiktsioonilisele autonoomiale.³³

Käsitletava kohtulahendi sisuks oli parlamendiliikmete võimatus edasi kaevata parlamendi sisemist otsust korrariikkumisele järgnenud karistuse suhtes. Sellega seoses kohus rõhutas ühelt poolt, et kohtuvõimu volitus sekkuda parlamendi otsustesse on üpris piiratud ja et parlamendi autonoomia enda siseasjade korraldamisel on oluliseks argumendiks ka proportsionaalsuse testi puhul, kui kaalukausil on sekkumine parlamendi otsuste analüüsimisse.³⁴ Teisalt on parlamendil kohustus olukorras, kus ta loob sanktsioone saadikute suhtes teatud tegude eest ning ei näe ette nende vaidlustamist kohtulikul teel, anda parlamendi saadikutele parlamendisest võimalust neid otsuseid vaidlustada.³⁵

Nii lisab EIK määratlus parlamendi enesekorraldusõigusele veel ühe elemendi – võimaluse viia täide enda kehtestatud reeglid, seda eeskätt oma saadikute suhtes ja nende õigusi piirates. Selle õiguse rakendamine eeldab aga ka kohustust luua otsuste vaidlustamise protseduur. Samuti võib kohtuotsusest tuletada ka parlamendi suhtelist autonoomiat kohtulikust kontrollist. Selline kontrollik ei ole lõpuni välistatud, ent selleks peab olema kaalukas põhjus.

³¹ D. Beetham, lk 120.

³² EIK 42461/13 ja 44357/13: *Karacsony and others vs Hungary*.

³³ EIK 42461/13 ja 44357/13: *Karacsony and others vs Hungary*, p 141.

³⁴ EIK 42461/13 ja 44357/13: *Karacsony and others vs Hungary*, p-tid 152 ja 157.

³⁵ EIK 42461/13 ja 44357/13: *Karacsony and others vs Hungary*, p 157.

1.3. Riigikogu enesekorraldusõiguse käsitlemine käesoleva töö kontekstis

Eelöeldu põhjal saab järeldada, et parlamendi enesekorraldusõigus on päris lai mõiste, millega hõlmatakse erinevate seisukohtade järgi üpris laia küsimuste ringi. Erinevate lähenemiste käsitlemine oli vajalik, kuna ei eksisteeri nähtavalt ühte selget ja ammendavat arusaama sellest, milliseid õiguse instituute hõlmab endas parlamendi enesekorraldusõigus. Et analüüsida Riigikogu enesekorraldusõigust, on vaja selgeks teha, milliseid konkreetseid aspekte enesekorraldusõigus hõlmab.

Ühes on enamik allikaid ühel meelel – parlamendi enesekorraldusõigus tähendab eeskätt finantsautonoomiat. Finantsautonoomia alla võib liigitada parlamendi õiguse iseseisvalt koostada ja vastu võtta parlamendi ja selle teenistuste eelarvet ilma, et täidesaatval võimul oleks õigust sekkuda selle koostamisse ja vastuvõtmisesse. Selle alla kuulub parlamendi õigus teha iseseisvalt kulutusi kooskõlas vastuvõetud eelarvega ning küsimus selle kohta, kuivõrd parlament teostab järelevalvet enda eelarve täitmise üle. Tuleb nõustuda Michel Couderci laiendava käsitlusega, mille järgi saab parlamendi finantsautonoomia alla liigitada ka parlamendihoonete kuulumise küsimuse.³⁶

Teiseks selgelt eristatavaks enesekorraldusõiguse komponendiks on administratiivne autonoomia. Administratiivset autonoomiat saab nimetatakse ka administratiivsete ressursside³⁷ autonoomiaks. See hõlmab parlamendi õigust ise kujundada enda ametkonda, mis tähendab selle struktuuri ja korra paika panemise, ametnike ja töötajate värbamise, edutamise, juhtimise, roteerumise, koolitamise ja tasustamise iseseisvust. Määravateks küsimusteks selle juures on, kuivõrd saavad teised võimuharud sekkuda parlamendi sisemise korra kehtestamisse ja kas parlamendi teenistujatele kehtivad samad reeglid, mis kehtivad täidesaatva võimu ametnikele ning kuivõrd iseseisva ametkonna nad moodustavad.

Sisemise korra kehtestamise vabadusega on seotud aga menetluslik autonoomia, mille järgi parlament ise määrab selle, kuidas ta endale põhiseadusega pandud ülesannete täitmist ehk eelkõige õigusloome protsessi menetluslikult korraldab. Sellega on kõige laiemas laastus

³⁶ M. Couderc, lk 49.

³⁷ A. Delcamp, lk 26.

hõlmatud parlamendi õigus ise panna paika enda istungite päevakord ning otsustada enda istungjärgude toimumise ja katkestamise üle.³⁸

Menetlusliku autonoomiaga kõrvuti seisab ka EIK poolt välja toodud jurisdiktsiooniline autonoomia, mis sõltub samuti paljuski parlamendi sisemisest töö- ja kodukorrast. Jurisdiktsiooniline autonoomia kehastub parlamendi õiguses luua enda sisereeglid ja viia täide enda liikmete suhtes vastuvõetud distsiplinaarsed otsused.³⁹ Sellega on seotud ka politseivõimu kuuluvuse küsimus parlamendi hoonetes. Ehkki eri autorid liigitavad seda õigust erineval moel⁴⁰, võib seda kõrvutada viimati nimetatud autonoomia komponendiga seetõttu, et just parlamendi töö- ja kodukord peab paika panema aluse sellisele õigusele. Sellega on seotud ka õigus rakendada politseivõimu, näiteks isikute eemaldamisel parlamendi territooriumilt, kuna see on vajalik parlamendi otsuste või parlamendi juhtkonna korralduste täideviimiseks.

Jurisdiktsioonilise autonoomiaga on seotud ka nn legaalne ehk juriidiline autonoomia. Seda autonoomia alaliiki saame tuletada Delcampi käsitlusest.⁴¹ Kui parlamendi finants- ja administratiivautonoomia puhul rääkisime eeskätt autonoomiast täidesaatvast võimust, siis antud juhul on keskseks küsimuseks parlamendi iseseisvus kohtulikust sekkumisest. Teisisõnu, küsimus selle autonoomia liigi olemasolu ja ulatuse osas seisneb selles, kuivõrd Riigikogu sisekorraldust puudutavad otsused alluvad kohtulikule kontrollile ning kas Riigikogu saab üldse olla kohtumenetluse pooleks.

Niisiis saab tuletada parlamendi enesekorraldusõiguse komponendiks olevaid õigusi mitmeks suureks rühmaks. Esimeseks on rida õigusi, mis on otseselt seotud parlamendi institutsionaalse iseseisvusega ehk eeskätt enda sisekorra, Riigikogu puhul kodu- ja töökorra, loomise iseseisvusega ja sellest tulenevate autonoomia komponentidega nagu protsessuaalne autonoomia, jurisdiktsiooniline autonoomia. Teiseks õiguste rühmaks on administratiivne autonoomia, mis tähendab parlamendi võimalust iseseisvalt kujundada enda kantselei ja ametkond. Kolmandaks, on olemas finantsautonoomia, mis puudutab parlamendi iseseisvust

³⁸ D. Beetham, lk 117.

³⁹ EIK 42461/13 ja 44357/13: *Karacsony and others vs Hungary*, p 141.

⁴⁰ M. Couderc; A. Delcamp.

⁴¹ A. Delcamp, lk 3.

enda eelarve kujundamisel, teostamisel ja auditeerimisel. Edasine analüüs keskendub sellele jaotusele.

Selge on ka see, et tegemist ei ole ammendava loeteluga või loeteluga, mis hõlmaks kõiki vajalikke küsimusi. Kasutatud lähenemist saab pidada funktsionaalseks, kuna liigituse aluseks on võetud Riigikogu kui seadusandliku kogu võime täita erinevaid toiminguid: võtta tööle ametnikke, panna paika enda eelarve, menetleda kindlal viisil mõnda seaduseelnõud, jne. Sellele küsimusele oleks võinud lähtuda ka teistmoodi, võttes näiteks liigituse aluseks teisi riigiorganeid, kelle suhtes üks või teine enesekorraldusõiguse aspekt peaks kehtima. Selge on see, et siiski kõige rohkem probleeme võimude lahususe ja tasakaalustatuse printsiibi realiseerumisel tekitab täidesaatva ja seadusandliku riigivõimu suhetes,⁴² mistõttu panna ühele kaalule nt Vabariigi Valitsuse ja õiguskantsleri mõju Riigikogu autonoomiale oleks mõneti elukauge.

Lõppkokkuvõttes, autori valitud käsitlus langeb kokku osundatud allikate ja seisukohtadega. Neist enamus tunnistab parlamendi autonoomiat oma administratiivsete ja materiaalsete ressursside loomisel ja juhtimisel. Kui see aspekt on selgelt kristalliseeritud parlamendi autonoomia käsitlemisel, siis ülejäänutele küsimustele lähenetakse väga mitmekesiselt. Nendel lähenemistel on aga üks ühendav tegur – nad kõik, suuremal või vähemal määral, on tuletatavad parlamendi autonoomiast oma sisekorra kehtestamisel põhiseaduslikes piirides. Kuivõrd iseseisvalt saab üks parlament neid reegleid paika panna ning mil määral ta saab sellist nõ institutsionaalset autonoomiat sisustada, sõltub konkreetsest õiguskorrast ja problemaatikast, mille taustal parlamendi enesekorraldusõigusele lähenetakse.

1.4. Enesekorraldusõigus võimude tasakaalustatuse kontekstis

Oluline on silmas pidada seda, et enesekorraldusõigus pole absoluutne ning et enesekorraldusõiguse piiramine saab olla täiesti legitiimne. Nagu sai osundatud sissejuhatuses, tuleneb Riigikogu enesekorraldusõigus eeskätt võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttest⁴³. Kui enesekorraldusõigus oma olemuselt iseloomustab võimude lahususe süsteemi ehk iga põhiseadusliku institutsiooni iseseisvust teistest, siis

⁴² K. Merusk, R. Narits. Eesti konstitutsiooniõigusest. Tallinn: Juura 1997, lk 17.

⁴³ RKPJKo 14.04.1998, 3-4-1-3-98, p IV.

vastastikune tasakaalustatus aitab neid siduda ühiseks riigivõimu süsteemiks, milles ühelgi neist poleks absoluutset võimu, kõik võimuharud kontrolliksid üksteist ja sellega kindlustaksid riigimasina töötamist üldise hüvangu nimel. Tasakaalustatus antud juhul tähendab seda, et põhiseaduslikud institutsioonid ei ole lõpuni vabad ei enda pädevuse realiseerimisel ega selle pädevuse realiseerimise korraldamisel ehk enesekorraldusõiguse realiseerimisel. Need piirangud, mis on seotud mõne institutsiooni pädevuse realiseerimisega, on tavaliselt põhiseaduses *expressis verbis* lahti kirjutatud. Näiteks PS § 107 järgi kuulutab seadusi välja Vabariigi President. Vabariigi Presidendi vetoõigus tasakaalustab Riigikogu õigust seaduste vastuvõtmiseks. Kuna aga põhiseaduslike institutsioonide enesekorraldusõigus ei ole sõnaselgelt põhiseaduses paika pandud, ei ole ka alati selge, milline tasakaalustamise mehhanism ühe või teise enesekorraldusõiguse aspekti puhul legitiimne oleks. See ongi osa küsimusest, millele otsib vastust käesolev töö.

Ei ole kahtlust, et praktikas on põhiseaduslikud institutsioonid üks teisega seotud, mõjutavad ja suunavad üksteist. Küsimus on ainult selles, mil määral see toimub ja kui kaugele see mõju ulatuda võib. Näiteks, sätestab põhiseadus selgelt, et Riigikogu nimetab Vabariigi Presidendi ettepanekul ametisse ja vabastab ametist riigikontrolöri (PS § 134 lg 1) ning sätestab Riigikontrolli korraldust seadusega (PS § 137). Sellega aga Riigikogu mõju Riigikontrollile piirdub. Konkreetsemaks piiriks Riigikogu jaoks Riigikontrolli sisekorralduse reguleerimisel ongi Riigikontrolli enesekorraldusõigus või Riigikohtu tõlgenduse järgi „õigus ise määratleda oma pädevuse teostamise sisemine organisatsioon ja kord“.⁴⁴ Niisiis tasakaalustab Riigikontrolli enesekorraldusõigust ülaltoodud õigused ja muud põhiseaduse sätted.

Samamoodi ei saa rääkida täielikult iseseisvast ja täiesti vabast enesekorraldusõigust realiseerivast Riigikogust. Selle teostamine peab käima kooskõlas ülejäänud riigikorraldusega.⁴⁵ Parlament, nii nagu kõik teisedki põhiseaduslikud institutsioonid, on seotud oma enesekorraldusõiguse teostamisel põhiseaduslike printsiipidega nagu võrdse kohtlemise põhimõtte või võrdse osalemise printsiip.⁴⁶ Ent tegemist ei ole üksnes konkreetsete põhiseaduse paragrahvidega – Riigikohus toob välja, et piiranguks on ka „põhiseaduse printsiibid ja eesmärgid, väärtused ja seadused“⁴⁷. Selle loetelu puhul on

⁴⁴ RKPJKo 14.04.1998, 3-4-1-3-98, p IV.

⁴⁵ M. Couderc, lk 16.

⁴⁶ RKPJKo 2.05.2005, 3-4-1-3-05, p 16.

⁴⁷ RKPJKo 14.04.1998, 3-4-1-3-98, p IV.

küsitavaks, kuivõrd peaksid igas konkreetses juhtumis seadused piirama põhiseadusliku institutsiooni enesekorraldusõigust. Viimati viidatud Riigikohtu lahendis eriarvamust esitanud kohtunik Jüri Põld kahtleb samuti, kuivõrd on lubatud seadusandja jaoks hakata seadusega reguleerima küsimusi, mis omavad otsest puutumust teiste võimuharude organite enesekorraldusõigusega.⁴⁸ Selle töö kontekstis ei ole siiski vaidlust selle üle, kas põhiseaduslikud institutsioonid on konkreetsete seadustega enda pädevuse realiseerimisel seotud, vaid sellega, kuivõrd ühed või teised seadused ja õigusaktid põhiseaduse põhimõtetele vastavad.

Osundades enesekorraldusõiguse teostamisel põhiseaduse printsiipidest ja eesmärkidest ning väärtustest lähtumise tähtsusele, on Riigikohus andnud põhjuse tõlgendada enesekorraldusõigust laiemas kontekstis, võttes arvesse rahvusvaheliselt tunnustavaid õiguse põhimõtteid ja tavasid. Ei eksisteeri ju Eesti õiguskord vaakumis, vaid elab ja areneb Euroopa ja kogu maailma õigusega koos. See annab võimaluse arvestada laiema enesekorraldusõiguse tõlgendamise ja sisustamise kontekstiga olukorras, kus peame hindama seda, kuivõrd ulatuslikud saab olla Riigikogu enesekorraldusõiguse piiramine võimude tasakaalustamise seisukohalt.

Mainimist väärt on asjaolu, et võimude lahususe ja tasakaalustamise põhimõtte realiseerimisele osutavad olulist mõju mitte üksnes õiguslikud, vaid ka poliitilised aspektid. Seda seetõttu, et parlamentaarsetes riikides, mida valitsevad enamusvalitsused, võivad teatud erakonnad või muud poliitilised ühendused omada faktilist kontrolli nii parlamendi enamuse, kui ka valitsuse üle.⁴⁹ Seetõttu ei tähenda parlamendi enesekorraldusõiguse formaalne tagamine veel seda, et tegemist oleks demokraatliku riigiga või tugeva parlamendiga.⁵⁰ Enesekorraldusõiguse tõhus realiseerimine saab pigem olla eelduseks seadusandja rolli tugevnemisele ja seeläbi ka demokraatliku korra kindlustamisele.

⁴⁸ RKPKo 14.04.1998, 3-4-1-3-98, Jüri Põllu eriarvamus.

⁴⁹ K. Merusk, R. Narits. Eesti konstitutsiooniõigusest. Tallinn: Õigusteabe AS Juura, 1997, lk 17.

⁵⁰ M. Couderc, lk 16.

2. Riigikogu institutsionaalne autonoomia

See peatükk keskendub küsimusele, kuivõrd autonoomne on Riigikogu enda sisekorra – Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse – loomisel ja muutmisel ning peamistele enesekorraldusõiguse komponentidele, mis parlamendi sisemisest regulatsioonist tulenevad. Nendeks on eeskätt menetluslik autonoomia, jurisdiktsiooniline autonoomia, politseivõimu- ja kohtuliku kontrolliga seotud küsimused.

2.1.1. Riigikogu kodu- ja töökorra seadus kui enesekorraldusõiguse väljund

Sisereeglistiku väljatöötamises seisneb parlamendi autonoomia põhimõtte üks selgematest väljenditest.⁵¹ Koos sõltumatusega teistest võimuharudest nähakse üldise seadusandluse kõrval seisva sisemise korra kehtestamise õiguses parlamentaarse autonoomia sisu olulisemat aspekti.⁵² Ka Riigikohus, formuleerides esmakordselt riigivõimu harude enesekorraldusõiguse mõistet, on pannud rõhku „õigusele määrata sisemine organisatsioon ja kord“.⁵³ Riigikohus tõi välja sisemise korra kehtestamise vabaduse kaks olulist piirangut. Esiteks, enesekorraldusõigus tähendab vabadust kehtestada ainult internseid reegleid ehk ametkonna või asutuse sisemist korda ning ei laiene otsustusdiskretsioonile ehk ametiasutuse õigusele otsustada õigusliku tagajärje rakendamise üle. Teiseks, põhiseaduslikud institutsioonid on vabad oma sisemise korra otsustama niivõrd, kuivõrd see ei ole antud mõne teise põhiseadusliku institutsiooni pädevusse.⁵⁴

Kehtivas Eesti Vabariigi põhiseaduses on see põhimõtte väljendatud eeskätt § 104 punktis 6, mille järgi Riigikogu saab koosseisu häälteenamusega vastu võtta või muuta Riigikogu kodukorra seadust ja Riigikogu töökorra seadust. Põhiseaduse §-st 69 tulenevalt korraldavad Riigikogu tööd nende seadustele vastavalt Riigikogu esimees ja kaks aseesimeest. Riigikogu kodukorra seaduses sätestatakse Riigikogu otsustusvõimelisust (§ 70), komisjonide ja fraktsioonide moodustamise korda ning nende õigusi (§ 71), salajase hääletuse korraldamist ametiisikute valimisel või nimetamisel (§ 72).

⁵¹ A. Delcamp, lk 7.

⁵² M. Couderc, lk 15.

⁵³ RKPJKo 14.04.1998, 3-4-1-3-98, p IV.

⁵⁴ Samas.

Põhiseaduse § 65 p 1 järgi võtab Riigikogu vastu seadusi ja otsuseid. Põhiseaduse § 104 punktist 6 tuleneb, et Riigikogu võtab ja muudab enda kodukorra- ja töökorra seadusi vastu seaduste, mitte otsustena. Ehkki on vaieldav, kas Riigikogu kodukorra- ja töökorra seadused on seadused materiaalses tähenduses, ei oma antud küsimust selles kontekstis suurt tähendust. Kuna Riigikogu on seadusandja, siis isegi üksnes formaalselt seadusteks olevad õigusaktid peavad läbima materiaalsete seadustega sarnast vastuvõtmise protseduuriga.⁵⁵

Kahtlus seadusandluse põhiseadusele vastavuse kohta võib tõstetuda seoses asjaoluga, et 2007. aastal võttis Riigikogu vastu kahe eraldi seaduse asemel Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse. Mõlemad regulatsioonid – Riigikogu kodu- ja töökord – peavad olema vastuvõetud PS § 104 p-s 6 sätestatud koosseisu häälteenamusega ning neis sisalduvad põhiseadusega nõutud õigusnormid. Küsimus võiks tõstetuda seoses sellega, et põhiseaduse tekstist lähtuvalt peaks töökord olema kitsalt loodud Riigikogu töö juhtimiseks (PS § 69), kodukorraga määratakse aga seadusandlust ja muude otsuste langetamist puudutavad normid (PS §§ 70-72). Sellest loogikast lähtuvalt on selge, miks peab olema kehtestatud seadusena kodukord, kuid lahtiseks jääb küsimus selle kohta, miks ei saanud põhiseaduses sätestada Riigikogu töökorra vastuvõtmist otsusena, vältides keerulist seadusandluse protseduuri. Ei leia sellele küsimusele vastust ka Põhiseadusliku Assamblee stenogrammidest.⁵⁶

Riigikogu töökorra ja kodukorra vastuvõtmisel seaduse või otsusena ei oleks niivõrd olulist vahet, kui PS § 107 ei sätestaks seaduste välja kuulutamist Vabariigi Presidendi poolt. Samuti näeb see paragrahv suspensiivse veto õigust Vabariigi Presidendil. Antud juhul tähendab see, et Vabariigi President võib jätta seaduse välja kuulutamata ja tagastada selle Riigikogule uueks otsustamiseks. Kui Riigikogu peaks jääma oma seisukoha juurde, on Vabariigi Presidendil õigus kas seadus välja kuulutada või pöörduda Riigikohtusse ettepanekuga tunnistada seadus põhiseadusega vastuolus olevaks. Kui Riigikohus peaks leidma, et seadus on põhiseadusega kooskõlas, peab Vabariigi President selle välja kuulutama (PS § 107 lg 2).

⁵⁵ Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne. IV peatükk: Riigikogu. Justiitsministeerium, 1998, lk 6.

⁵⁶ V. Peep (toim.) jt. Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. Tallinn: Juura 1997.

Selline süsteem tähendab seda, et Vabariigi President võib mängida olulist rolli seadusloome protsessis, sellehulgas ka Riigikogu töökorra ja kodukorra seaduste vastuvõtmises. Heal juhul saab ta lükata edasi nende jõustumise, kasvõi nn poliitilise veto kasutamisel, lisaks avab ta aga sisuliselt ukse nende kohtulikuks kontrolliks Riigikohtu poolt. Selge on see, et Riigikogu sisekorraldust puudutavate regulatsioonide vastuvõtmine seadustena koosmõjus Vabariigi Presidendi suspensiivse veto õigusega, seab vähemalt potentsiaalse piirangu Riigikogu enesekorraldusõigusele. Järgnevalt püüan selgitada, kas sellise süsteemi juuri annab otsida varasemates Eesti Vabariigi põhiseadustes, millele kehtiva põhiseaduse koostamisel teatavasti tugineti ning kuivõrd levinud on selline praktika teistes parlamentaarsetes vabariikides.

1920. aastal jõustunud Eesti Vabariigi põhiseadus⁵⁷, ei tundnud, erinevalt kehtivast põhiseadusest, Riigikogu töökorda. Riigikogu andis välja oma kodukorra, mis avaldati seadusena (PS § 44). Valik otsuse ja seaduse vahel selles küsimuses polnud juhuslik – põhiseaduse kommentaarides väljendati selgelt, et teiste riikide konstitutsioonid näevad parlamentide kodukordade väljaandmist otsuste või muude siseaktidena. Valikut seadusena väljakuulutamise kasuks põhjendati sellega, et toonases põhiseaduses puudus presidendi ehk riigipea roll, kes Riigikogu kodukorra põhiseaduspärasust kontrolliks.⁵⁸ Järelikult ei saanud Riigikogu kodukorra vastuvõtmine seadusena piirata Riigikogu vaba tahet enda sisereeglistiku kujundamisel.

Riigikogu poolt vastuvõetud seadusi kuulutas välja Riigikogu juhatus (PS § 53). Praktikas pani allkirja seaduse alla mitte kogu juhatus, vaid Riigikogu esimees.⁵⁹ Kuigi küsimus selle kohta, kas ka Riigikogu Juhatus võiks teostada mingit omapoolset kontrolli vastuvõetavate seaduste üle, õigusteadlaste seas toona tõstetus ning selle olukorra selgeks tegemist loodeti Riigikogu kodukorra endas⁶⁰, jäi kodukord selles küsimuses napisõnaliseks. Nimelt ei näinud Riigikogu kodukorra (RKK) § 58 seaduse väljakuulutamise puhul rohkemat, kui nõudis vastav põhiseaduse paragrahv.⁶¹

⁵⁷ Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT, 09.08.1920, 113/114, 243.

⁵⁸ E. Madisson, O. Angelus. Das Grundgesetz des Freistaats Estland. Übersetzt und mit Erläuterungen und Sachregister. Carl Heymanns Verlag, Berlin 1928, lk 52.

⁵⁹ E. Madisson, O. Angelus, lk 57.

⁶⁰ Samas.

⁶¹ Riigikogu kodukord. – RT, 28.04.1921, 33, 26.

Nii võib väita, et 1920. aasta põhiseadus nägi Riigikogu jaoks tänasega võrreldes suurema vabaduse enda kodukorra kehtestamisel, kuna täidesaatev võim ei olnud kaasatud seaduste vastuvõtmise protsessi. Õigusteadlikus diskussioonis kõneldi Riigikogu kodukorrast kui põhiseaduse esimesest sammust ja aktist, millest hakkab sõltuma paljuski Riigikogu poolt kujundatav õigusruum, tema pädevuse realiseerimine. Just sellega põhjendas Riigikogu kodukorra vastuvõtmist seadusena tuntud jurist ja poliitik, üks 1938. aasta põhiseaduse autoritest Jüri Uluots, vastandades parlamentaarse vabariigi seaduandliku kogu kodukorra tähtsuse täidesaatva võimu keskse vabariigi parlamendi omale. Ta nentis, et Riigikogu peab olema ja on sõltumatu enda kodukorra loomisel.⁶² Ka Uluotsa seisukohti kritiseerinud õigusteadlane Artur-Tõeleid Kliiman pidas Riigikogu kodukorra loomist süstemaatiliselt eraldiseisva funktsioonina materiaalsete määruste loomise funktsiooni üheks osaks.⁶³

Asutava Kogu valik kuulutada Riigikogu kodukord välja seadusena, on tõenäoliselt mõjutanud selle regulatsiooni edasist käekäiku 1933. aastal muudetud põhiseaduses, 1938. aasta põhiseaduses ja ka kehtivas põhiseaduses. Kui vabariigi algusaastatel oleks Riigikogu kodukord ette nähtud mitte seaduse, vaid parlamendi siseaktina, on raske ennustada, kas täna oleks selle regulatsiooni staatus samasugune.

1934. aastal jõustunud põhiseaduse muudatused⁶⁴ tõid kaasa muutusi ka Riigikogu kodukorra kehtestamise küsimuses. Neist olulisim seisnes selles, et seaduste väljakuulutamise läks Riigikogu juhatusele riigivanema pädevusse (PS §§ 53 ja 54). Kuna Riigikogu kodukorra vastuvõtmise nägi põhiseadus ette seadusena, oli sellest ajast peale Riigikogu seotud riigipea vetoõigusega kodukorra seaduse väljakuulutamise suhtes (PS §§ 44). Samas oli selle aja riigiteadlastele selge, et tegemist on seadusega üksnes formaalses tähenduses, seadusega võrdsustas seda üksnes väljakuulutamise kord. Näiteks ei saanud riigivanem panna Riigikogu kodukorda kehtima dekreedina, millel on seaduse jõud või esitada seda seaduseelnõuna Riigikogule nagu oli võimalik teha aktide suhtes, mis olid seadused ka materiaalses

⁶² J. Uluots. Riigikogu juriidiline laad ja funktsioonid. – Õigus, 1928/5-7, lk 155 ja 157.

⁶³ A.T. Kliiman. Riigikogu juriidiline laad ja funktsioonid. – Õigus, 1928/5-7, lk 170.

⁶⁴ Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seadus. – RT, 28.10.1933, 86, 628.

tähtsuses.⁶⁵ Ehkki põhiseaduse muutmise kriitikud nägid selles, ja põhjendatult, parlamendi autonoomia kitsendamist, saab selle teema ümber puhkenud diskussioonist järeldada, et küsimus oli juba selle aja õigus-poliitilises diskursuses relevantne.⁶⁶

Niisiis lõi muudetud põhiseadus olukorra, mis sarnaneb osaliselt tänasega. Riigikogu oli küll vaba oma kodukorda vastu võtma, ent selle jõustumine eeldas väljakuulutamist riigipea poolt. Kui aga hetkel kehtiva põhiseaduse § 107 näeb ette Vabariigi Presidendi suspensiivset vetoõigust, siis 1933. aasta põhiseaduse muudatused tõid kaasa vetoõiguse, mille rakendamise motivaatoriks sai olla “riiklik kaalutlus” (1933. aasta PS § 53). Teoreetilised, see pidi eeldama ka vastava otsuse motiveerimist riigivanema poolt eesmärgiga hinnata seda riigielu kindlustamise aspektist lähtuvalt. Reaalselt aga puudus selles suhtes igasugune kontrollimehhanism ehk selline riigivanema otsus oli mõeldud vaid täitmiseks.⁶⁷

Erinevus tänase päevaga seisnes tagasilükatud seaduse edasises menetluses. Kui täna on lõplikuks otsustajaks Vabariigi Presidendi ja Riigikogu vahelises vaidluses Riigikohus, siis nn teise põhiseadusega riigivanemale antud vetoõigus oli küll formaalselt edasilükkav, praktikas aga absoluutne. Ehkki riigivanem tagastas PS § 53 alusel tagasilükatud seaduse Riigikogusse, mis sai seda uuesti vastu võtta, on kaheldav, kuivõrd reaalne oli Riigikogu võimalus enda tahte läbisurumiseks. Seda seetõttu, et PS § 41 andis riigivanemale õiguse katkestada Riigikogu istung ning seda jällegi “riiklikel kaalutlustel”. Tabavalt “riigivanema väljapressivaks vetoks” nimetatud instituudi loomine tõi endaga kaasa olukorra, kus Riigikogu sisuliselt kaotas võimaluse iseseisvalt kehtestada enda kodukord ja realiseerida enda autonoomiat.⁶⁸ Jäab siiski küsitavaks, kuidas oleks selline regulatsioon töötanud praktikas, kuna juba 24. aprillil 1934 lõpetas riigivanem Riigikogu korralise istungjärgu.⁶⁹ Pärast seda ei tulnud Riigikogu kokku kuni uue põhiseaduse vastuvõtmiseni.

⁶⁵ J. Klesment, J. Kaiv. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Seletustega ja tähestikulise sisujuhiga varustatud. Autorite Kirjastus, Tallinn 1934, lk 43-44.

⁶⁶ A. Anderkopp. Riigikogu. Põhiseaduse koostamise käik Rahvuskogus. – A. Mägi (koost). Põhiseadus ja Rahvuskogu. Rahvuskogu üldkoosoleku juhatuse väljaanne. Tallinn, 1937, lk 331-332.

⁶⁷ E.-J. Truuväli. Põhiseaduse keel. Kirjastus Ilo, Tallinn 2008, lk 149.

⁶⁸ Samas, lk 150.

⁶⁹ Riigivanema otsus nr. 326. – RT, 27.02.1934, 35, 311.

Teistsuguse lähenemise Riigikogu sisemisele korrale tõi endaga kaasa 1938. aasta põhiseadus.⁷⁰ Tänapäevane lähenemine, mis eristab Riigikogu töö-ja kodukorda, pärineb ilmselt 1937. aastal Rahvuskogu poolt vastuvõetud põhiseadusest, mis nägi ette, et Riigikogul oli eraldi kodukord, mis reguleeris Riigikogu, Riigivolikogu ja Riiginõukogu ning nende organite asjaajamise sisemist korda ja läbikäimist omavahel, samuti Riigikogu liikmete õigusi ja kohustusi Riigikogu üldkoosolekul, Riigivolikogus ja Riiginõukogus ning nende komisjonides ning mida võeti vastu otsusena (PS § 61 lg 1). Samal ajal, Riigikogu, selle organite ja liikmete läbikäimine väliste isikute ja organite, eeskätt Vabariigi Presidendi ja Vabariigi Valitsusega sätestati eraldi Riigikogu töökorra seadusega (PS § 62 lg 2).

Nagu ka varasemas põhiseaduses, ei saanud seadus jõustuda ilma Vabariigi Presidendi poolse väljakuulutamiseta (PS 96 lg 1). Oluline nüanss seisneb selles, et nüüd pidi Riigikogu töökord, mis omas seaduse vormi, olema mitte üksnes seadusena väljakuulutatav, vaid ta oligi seaduseks materiaalses tähenduses. Säilis ka riigipea veto-õigus riiklikel kaalutlustel, lisandus aga kohustus veto kasutamise põhistamises Riigikogule (PS § 96 lg 2). Erinevalt varasemast regulatsioonist, sai Riigikogu ületada Vabariigi Presidendi veto-õigust, võttes seaduse uuesti muutmata kujul vastu Riigivolikogus ja Riiginõukogus seadusliku koosseisu häälteenamusega või Riigivolikogu kolmeviendikulise häälteenamusega (PS § 96 lg 3). Samas Vabariigi Presidendil tekkis võimalus Riigikogu töökorra seaduse rahvahääletusele panemiseks juhul, kui tegemist oli “riigi huvides tähtsa küsimusega” ja Riigikogu üldkoosoleku juhatus oli sellega päri (PS § 98 lg 1).

Selge on aga see, et 1938. aasta põhiseaduse loojad nägid Riigikogu kodukorra ja töökorra seaduses tavaliste seadustega võrreldes erinevat rolli, kuna riigipeal puudus õigus kehtestada neid dekreedina (PS § 99 p 4). Riigikogu sisemise ja välise korra eristamine kinnitab samuti tolle aja õigusloome juristide arusaama sellest, et Riigikogu peab olema autonoomne enda sisekorralduse loomisel ja seda paljuski mitte ainult enda liikmeid puudutavates regulatsioonides, vaid osaliselt ka seoses teiste põhiseaduslike institutsioonidega läbikäimisega. Märgiline on see, et põhiseaduse koostamise aluseks oleva riigivanema Riigikogule esitatud eelnõus pidi seadusandliku organi kodukord olema vastuvõetud

⁷⁰ Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT, 03.09.1937, 71, 590.

seadusena⁷¹, ent Rahvuskogus peetud arutelude käigus sai langetatud otsus autonoomsema parlamendi kasuks.⁷²

1938. aasta põhiseadus võiksi olla praeguses põhiseaduses oleva Riigikogu kodu- ja töökorra eristamise eeskujuks. Ka tänapäevase PS § 109 lõikest 1 tulenev riigipea erakordne õigus seadluse kehtestamiseks olukorras, kus Riigikogu ei saa kokku tulla, on piiratud sarnaselt eelneva põhiseadusega: Vabariigi President ei saa seadlusega kehtestada ega muuta Riigikogu kodukorra- ja töökorra seadusi (PS § 104 p 6, § 110).

Eelöeldu kinnitab, et Eesti Vabariigi eksisteerimise algusdekaadidel tunnustati Riigikogu õigust korraldada enda tööd autonoomselt teistest võimuharudest. Selle tunnuseid on näha kõikide varem kehtinud põhiseaduste tekstidest. Nii 1920. aasta põhiseadus, milles võimude lahususe süsteem oli tugevalt Riigikogu poole kaldu⁷³, kui ka 1933. aasta põhiseaduse redaktsioon ja 1938. aasta põhiseadus, mis mõlemad olid tugevalt riigipeakesksed, nägid suuremal või vähemal ette Riigikogu õigust talletada oma siseasjades autonoomselt. Tähelepanuväärne, et ka 1933. aasta rahvahääletusel läbikukkunud Riigikogu poolt esitatud põhiseaduse eelnõu nägi ette Riigikogu sisemise autonoomia ning selle loojate selge tahe oli sellist autonoomiat teiste võimuharude sekkumise eest kaitsta.⁷⁴

2.1.2. Parlamendi autonoomia enda kodukorra vastuvõtmisel võrdlevas perspektiivis

Selleks et aru saada, millist mõju avaldasid eelmistes põhiseadustes sisalduvad Riigikogu kodukorda puudutavad regulatsioonid ning et hinnata praeguse regulatsiooni vastavust enesekorraldusõiguse põhimõttele, on vaja heita pilk teiste parlamentaarsete vabariikide õiguskordadele. Enamasti puudutab võrdlev analüüs Saksamaa, Soome ja Malta õigusakte, ent mõnel korral kasulike näidete olemasolul käsitletakse ka teiste riikide praktikat.

⁷¹ Riigivanema ettepanek Rahvuskogule 23. II 1937. Põhiseaduse koostamise käik Rahvuskogus. – A. Mägi (koost). Põhiseadus ja Rahvuskogu. Rahvuskogu üldkoosoleku juhatuse väljaanne. Tallinn, 1937.

⁷² A. Mägi (koost). Põhiseaduse koostamise käik Rahvuskogus. Artur Mägi. Põhiseadus ja Rahvuskogu. Rahvuskogu üldkoosoleku juhatuse väljaanne. Tallinn, 1937, lk 193.

⁷³ K. Merusk, R. Narits. Eesti konstitutsiooniõigusest. Tallinn: Õigusteabe AS Juura 2007, lk 16.

⁷⁴ A. Anderkopp. Põhiseaduse muutmise eelnõud. Äratrükk XII Õigusteadlaste Päeva protokollidest. K, Mattieseni trükikoda O./Ü., Tartu, 1933, lk 9-10.

Saksamaa Liitvabariigi põhiseaduse⁷⁵ §§-de 38 ja 50 järgi on Saksamaa parlament kahekojaline – ta koosneb *Bundestagist* ja *Bundesratist*. Mõlemad kojad võtavad vastu oma kodukordi iseseisvalt (Saksamaa PS § 40 lg 1 ja § 52 lg 3). Antud kontekstis tähendab see seda, et erinevalt Eestist ei võta Saksamaa parlament oma kodu- ja töökorda vastu seadusena, vaid siseaktina. Isegi kui tegemist oleks seadusega, siis riigipea - nt Föderatsiooni Presidendi - mõju selle vastuvõtmisele puuduks, kuna Bundestagi poolt vastuvõetud seaduse jõustumiseks on vajalik *Bundesrati* ehk parlamendi ülemkoja nõusolek (Saksamaa PS § 78). Bundestagi ja Bundesrati vaheline seaduseelnõude kooskõlastusprotseduur on Saksamaa PS §§-de 76 ja 77 järgi muidugi üksikasjalikum ja keerulisem kui seadusloome menetlus Riigikogu ja Vabariigi Presidendi vaheliste suhete perspektiivis, ent peamine on selge – Saksamaa seadusandja paneb oma sisekorralduse reeglid paika sõltumatult täidesaatvast võimust.

Seda teesi kinnitab ka *Bundestagi* töökord⁷⁶ (BTK) ise. Selles on ettenähtud eriline protseduur kodukorra muutmiseks, mis erineb föderaalseaduste muutmise protseduurist. Valimiste järelevalve, immuniteedi ja kodukorra komitee saab teha parlamendi alamkojale ettepanekuid kodukorra muutmiseks (BTK art 128) ning nendel ettepanekutel on eraldi koht parlamendi istungite päevakorras (BTK art 128 lg 1 p 4). Ainuke erisus, mis kehtib aga Riigikogu kodu- ja töökorraseaduse menetlemise puhul teiste seaduste menetlemisega võrreldes, on põhiseaduse § 104 p-ga 6 sätestatud Riigikogu koosseisu häälteenamuse nõue kodukorra ja töökorra seaduste vastuvõtmiseks ja muutmiseks. Riigikogu kodu- ja töökorra seadus erilisi nõudeid selle muutmise menetlemiseks ette ei näe.⁷⁷

Soome põhiseaduse⁷⁸ § 77 lg 1 näeb sarnaselt Eesti põhiseadusega ette seaduste väljakuulutamise riigipea poolt. Erinevalt Eestist ei ole seaduse väljakuulutamata jätmise puhul parlamendi ja presidendi vahelises vaidluses konkreetse seaduse osas lõppotsustajaks mitte kõrgeim kohtuinstants, vaid Soome parlament ise, kes võib presidendi poolt tagastatud seaduse muudatusteta välja kuulutada (Soome PS § 77 lg 2). Ning isegi sellise võrdlemisi laia seadusandliku autonoomia kõrval on Soome *Eduskunta* kodukord mainitud Soome

⁷⁵ Basic Law for the Federal Republic of Germany. Last amended on 23 December 2014. Deutscher Bundestag.

⁷⁶ Rules of Procedure of the German Bundestag. As at: May 2014. Deutscher Bundestag.

⁷⁷ Riigikogu kodu- ja töökorra seadus. – RT I, 28.06.2016, 22.

⁷⁸ The Constitution of Finland, 11 June 1999 (731/1999, amendments up to 1112 / 2011 included). Ministry of Justice, Finland.

põhiseaduse § 52 lõikes 1 eraldiseisva aktina, mida menetletakse teistest seaduseelnõudest eraldi. Sedadustega sarnaselt kuulub see avalikustamisele. Sellele lisaks näeb Soome põhiseaduse § 52 lg 2 ette parlamendi õiguse anda instruktsioone ja juhiseid oma administratsiooni korraldamiseks, parlamendisisesete valimiste läbiviimiseks ja parlamendi moodustatud organite sisekorralduse reguleerimiseks.

Eduskunta kodukorra (EKK)⁷⁹ muutmine on reguleeritud kodukorras endas: iga parlamendisaadik saab esitada ettepanekuid kodukorra muutmiseks parlamendi kantseleisse ning parlamendi spiikrist, asespiikritest ja komisjonide esimeestest koosnevasse parlamendi kantseleisse (EKK art 21). Parlamendi juhatus on pädev panema muudatusettepanekud parlamendi ette (EKK art 6 lg 7). Soome põhiseaduse § 41 lg 1 järgi menetletakse EKK muudatusettepanekuid sarnaselt seadustega – kahel lugemisel.

Malta põhiseaduse⁸⁰ § 67 lg 1 näeb sarnaselt Soome ja Saksamaa ning erinevalt Eesti põhiseadustest ette parlamendi kodukorra vastuvõtmise võimaluse iseseisva aktina. „Võimalus“ osundab antud juhul mitte valikule seaduse ja siseakti vahel, vaid valikule kodukorra kehtestamise ja kehtestamata jätmise vahel. Põhiseadus ei määra kodukorra vastuvõtmiseks erilisi nõudeid võrreldes teiste parlamendi otsustega: erinevalt Eesti põhiseaduses sätestatud koosseisu häälteenamuse nõudest võetakse Malta parlamendi kodukord vastu kohalolijate lihthäälteenamusega (Malta PS § 71 lg 1). Malta parlamendi kodukorra (MKK)⁸¹ art 120c lg 1 p c alusel arutab parlamendi tööd puudutavate õigusaktide muudatusettepanekuid esmalt alaline asjaajamise komisjon.

Lisaks kodukorrale on Malta parlamendil õigus reguleerida enda ja oma liikmete õigusi, privileege ja immunitete seadusega (Malta PS § 65 lg 2). Malta PS § 72 lg-s 1 sätestatud seadusandlik protseduur näeb ette seaduse heakskiitmise presidendi poolt, võrreldes aga Eestiga on tegemist pigem formaalse protseduuriga, kuna Malta põhiseadus ei näe ette presidendi vetoõigust. Malta parlament on reguleerinud teatud küsimusi, mis on seotud

⁷⁹ Parliament's Rules of Procedure, 17 December 1999 (40/2000, amendments up to 63/2015 included).

⁸⁰ Constitution of Malta, last amended by Act XLIV of 2016.

⁸¹ Standing Orders of the House of Representatives. Subsidiary Legislation Const.02. Last amended by Resolution 383 of 2016.

parlamendiväliste isikute õigustega ja ka sisemise korra hoidmisega ning parlamendiliikmete staatuse kaitsmisega, Esindajatekoja õiguste ja privileegide seadusega.⁸²

Selles võime näha teoreetilist paralleeli Riigikogu töökorra ja kodukorra vahel või 1938. aasta põhiseadusest tuntud Riigikogu siseaktina ja seadusena kehtestatud kodukorra ja töökorra seaduse vahel: üks reguleerib parlamendi internset protseduuri, teine on seotud pigem parlamendi koosseisu ja organisatsiooni väliste isikute õigustega. See paralleel on teoreetiline just seetõttu, et erinevate aktidega said reguleeritud täiesti erinevad sfäärid. Vastava Malta seaduse puhul on tähelepanuväärne rõhk parlamendi ette kutsutud välisekspertidel ja tunnistajatel, samuti võimalusel rakendada karistusi parlamendi kodukorra rikkujate suhtes. Viimasest tingituna võib pidada seadust ja siseaktina kehtestatud kodukorda terviklikuks regulatsiooniks. Sarnaselt Saksamaa ja Soomega, torkab silma erinevus Eestiga – täidesaatval võimul ei ole sisulist võimalust parlamendi kodukorra mõjutamiseks.

Võttes kokku Riigikogu kodu- ja töökorra vastuvõtmise regulatsiooni ajaloolise ja võrdleva analüüsi, saab nentida, et selle juured ulatuvad tagasi 20. sajandi algusesse, mil Asutava Kogu poolt sai vastu võetud Eesti Vabariigi esimene põhiseadus. Juba toona oli õigusteadlastele selge, et Riigikogu peab olema autonoomne enda sisekorralduse määramisel ja et selle autonoomia garantii peab sisalduma põhiseaduses. Esimese põhiseaduse parlamendikesksusest tingituna jäi püsima süsteem, kus Riigikogu kodu- ja töökord antakse seadusena. Tänapäevaks on näha, et see eristab Riigikogu kodukorra õiguslikku staatust mitmete Euroopa Liitu kuuluvate parlamentaarsete vabariikide omadest just selle poolest, et nende parlamendid sõltuvad vähemal määral riigipeadest ja põhiseadusega sätestatud piirangutest enda kodukordade vastuvõtmisel ja muutmisel. Erinevus Eesti õiguskorrast on ka selles, et võrreldavate riikide põhiseadused ja parlamentide kodukorrad näevad ette menetluslike erandeid kodukordade muutmisel, või vähemalt teevad nende menetlemist seadustega võrreldes parlamentide jaoks lihtsamaks.

Asjaolu, et Riigikogu autonoomia on praegu kitsam, kui ta oli 20. sajandi esimeses pooles, või teiste riikide parlamentidega võrreldes ei tähenda automaatselt, et olemas enesekorraldusõiguse rikkumine. Esiteks, selline olukord tuleneb otse põhiseadusest, teiseks,

⁸² House of Representatives (Privileges and Powers) Ordinance. Chapter 113. Last amended by Legal Notice 409 of 2017.

autori teada ei ole siiamani Riigikogul olnud probleeme enda kodukorra muutmisega. See ei tähenda aga, et Riigikogu ei võiks kaaluda enda kodukorras luua erilisi reegleid RKKTS muudatuste menetlemiseks, kuivõrd põhiseaduse VII peatükk mingeid nõudeid seadusloome protsessile ei sea.

2.2. Riigikogu menetluslik autonoomia

Nagu sai mainitud I. peatükis, tähendab menetluslik autonoomia parlamendi õigust iseseisvalt luua menetluslike protseduure enda pädevuse realiseerimiseks⁸³, vabadust koguneda istungiteks siis, kui tekkib vajadus⁸⁴ ja võimalust iseseisvalt määratleda, mis järjekorras ja milliste prioriteetidega küsimusi menetletakse⁸⁵. Need õigused seostuvad paljuskki kodu- ja/või töökorra vastuvõtmise küsimustega, kuna tavaliselt reguleeritakse menetluslikke küsimusi neis õigusaktides. Lahtiseks jääb see, kuivõrd on Riigikogule antud põhiseaduslik vabadus enda asjaajamist korraldada ja kuidas on see realiseeritud.

Seaduste vastuvõtmise korra sätestamine Eesti Vabariigis on delegeeritud Riigikogule, kes lähtuvalt PS §-st 104 reguleerib seda enda kodukorra seaduses. Riigikogu päevakorra võtab vastu selle täiskogu (RKKTS § 55 lg 1), valmistab selle ette Riigikogu juhatus (RKKTS § 13 lg 5), samuti saab juhatus ette valmistada ja kokku kutsuda täiendava Riigikogu istungi (RKKTS § 49 lg 2). Riigikogu saab üldjuhul muuta enda tööajagraafikut kahekolmandikulise häälteenamusega (RKKTS § 48). Põhiseaduse §§-d 67, 68 ja 78 sätestavad vastavalt ka Riigikogu korraliste istungjärkude kestvuse ning Riigikogu erakorralise kokkukutsumise Riigikogu esimehe poolt, kui Vabariigi President, Vabariigi Valitsus või viiendik Riigikogu koosseisust teevad vastava ettepaneku.

Heites pilgu ajalukku, näeme Riigikogu menetlusliku autonoomia suhtes täpselt samasuguseid tendentse nagu võis täheldada Riigikogu kodukorra puhul. Nii jättis 1920. aasta põhiseadus Riigikogule üpris laia vabaduse enda töö korraldamisel. Riigikogu korraline istungjärk algas oktoobri esimesel esmaspäeval (1920. aasta PS § 41), Riigikogu juhatus sai aga Riigikogu kutsuda kokku erakorralisteks istungiteks, kui seda nõudsid asjaolud.

⁸³ M. Couderc, lk 18.

⁸⁴ D. Beetham, lk 117.

⁸⁵ D. Beetham, lk 120.

Erakorraline kokkukutsumine muutus kohustuslikuks, kui seda nõudis valitsus või neljandik Riigikogu koosseisust (PS § 42). Riigikogu juhatus või Riigikogu täiskogu määrasid kindlaks Riigikogu päevakorra (1921. RKK § 37 lg 1).

Tähelepanuväärne on see, et 1929. aasta Riigikogu kodukorra täiendamise seaduse⁸⁶ § 4 sätestati viisil, mis lubas Riigikogu juhatusel koguneda enda äranägemisel nii istungite ajal, kui ka – mis kõige tähtsam – istungjärgude vahel. Võib väita, et esimese põhiseaduse kehtivuse ajal nautis Riigikogu laialdast menetlusliku autonoomiat, kuna täidesaatva võimu õigus reguleerida selle töö planeerimist oli minimaalne ning Riigikogul oli reaalne õigus sisustada enda seadusandvat rolli põhiseaduse piirides iseseisvalt.

Mõlemad asjassepuutuvad põhiseaduse sätted muudeti aga 1933. aasta põhiseaduse muutmise seadusega viisil, mis piiras Riigikogu korralise istungjärgu kuue kuuga ning jättis Riigivanemale õiguse istungjärgu lõpetada “kui seda nõuavad riiklikud kaalutlused” (PS § 41). Samuti tekkis Riigivanemal õigus kutsuda Riigikogu kokku erakorraliseks istungjärguks ja selle kestvuse ta määras ise (PS § 42). Küll jättis muudetud põhiseaduse jõustumisel kehtestatud Riigikogu kodukord (1934. RKK) Riigikogu juhatusle õiguse koosolekute aegade ja päevakordade määramiseks⁸⁷, samuti päevakordade täiendamiseks (1934. RKK §§ 75, 76 lg 1, § 78 lg 1). Samas tekkis uue kodukorra § 90 lg 2 alusel ka Vabariigi Valitsusel õigus nõuda seaduseelnõu otsekohest päevakorda võtmist. Vaatamata sellele, et formaalselt Riigikogu säilitas osalist kontrolli enda päevakorra üle, seadusandja võimalus tegutseda täidesaatvast võimust autonoomselt muutus tegelikult peaaegu olematuks. Järgnenud “vaikiv ajastu” demonstreeris ilmekalt, kuidas sai riigipea sisuliselt lõpetada seadusandliku kogu tegevuse.

1938. aasta põhiseadus tasakaalustas veidi riigipea õigust Riigikogu kokkukutsumiseks ja laialisaatmiseks. PS § 71 lõigete 1-5 järgi algasid Riigikogu istungjärgud jaanuaris ja oktoobris ning Vabariigi President ei saanud neid lõpetada vastavalt enne kahe ja kolme kuu möödumist, samuti ei saanud ta neid katkestada rohkem kui kaheks nädalaks. Vabariigi Presidendil tekkis aga PS § 71 lõikega 6 õigus kutsuda kokku Riigikogu komisjone

⁸⁶ Riigikogu kodukorra täiendamise seadus. – RT 29.03.1929, 30, 202.

⁸⁷ Riigikogu kodukord. – RT 23.01.1934, 5, 37.

istungitevahelisel ajal, samal ajal Riigikogu enda poolt kokku kutsutud Riigikogu istungjärgud ei saanud kesta üle kuue kuu aastas.

Et tegemist polnud puhtalt formaalsete küsimustega, näitab uue põhiseaduse Riigikogu tööd puudutavate sätete ümber puhkenud debatt, mis leidis aset Rahvuskogu mõlemas kojas. Näiteks Rahvuskogu Teine Koda ei olnud nõus Riigivanema esitatud Põhiseaduse eelnõus ettenähtud Riigikogu istungjärgu maksimaalse kestusega aastas ja tegi, küll ebaõnnestunult, katset pikendada seda ühe kuu võrra.⁸⁸ Samuti ei läinud läbi ettepanek kärpida Riigivanema õigust Riigikogu istungjärkude katkestamiseks, mida püüti ellu viia Rahvuskogu Esimese Koja poolt.⁸⁹ See näitab, et ka parlamentaarse vabariigi põhimõtetest loobunud riigi õigusteadlased said aru, kui tähtis on Riigikogu vabadus enda sisemiste protsesside kontrollimisel ning ehkki kõik sellist lähenemist toetanud seisukohad läbi ei läinud, oli olukord võrreldes 1933. aasta põhiseaduse muudatustega siiski Riigikogu jaoks veidi paremaks läinud.

1938. aasta PS §-is 72 säilis riigipea õigus esitada Riigikogule seaduseelnõusid, samuti omandas ta teatud kontrolli nende eelnõude üle, mis eeldasid rahalisi väljaminekuid (PS § 92). Riigikogu protseduurilise autonoomia piiratust sümboliseerib ilmekalt Riigikogu töökorra seaduse⁹⁰ § 20 lg 1: “Kui Vabariigi President peab tarvilikuks isiklikult esineda Riigikogu üldkoosolekul, kutsutakse kokku üldkoosoleku ajal, mis Vabariigi President seda soovitavaks peab.”

Kokkuvõtvalt, Riigikogu menetluslikust autonoomiast on põhjust rääkida üksnes 1920. aasta põhiseaduse puhul. Järgnenud põhiseaduse muudatustega ja uue põhiseadusega minetas paljuski Riigikogu võimaluse täita iseseisvalt oma peamist funktsiooni seadusandliku koguna. Tänapäevases regulatsioonis, mis siiski tagab Riigikogu menetlusliku autonoomiat, on küll säilinud Vabariigi Presidendi õigus Riigikogu erakorraliseks kokkukutsumiseks, millega tema mõju parlamendi sisemisele protseduurile paljuski piirdub.

⁸⁸ A. Mägi (koost). Põhiseaduse koostamise käik Rahvuskogus. Põhiseadus ja Rahvuskogu. Rahvuskogu üldkoosoleku juhatuse väljaanne. Tallinn, 1937. Lk 195, (Veiler, Luik II-3, 21).

⁸⁹ A. Mägi, lk 195 (Anderkopp II-3, 21).

⁹⁰ Riigikogu töökorra seadus. – RT 3.09.1937, 71, 595.

Võrreldes Eesti põhiseadust teiste riikide põhiseadustega, torkab eeskätt silma erinevus Saksamaa ja Soome põhiseadustega. Nii Saksamaa PS § 39 lg 3, kui ka Soome PS § 33 sätted jätavad parlamendi istungjärkude kestuse ja täpsemaid perioode parlamentidele endale otsustada, samal ajal kui Eesti kehtiva PS § 67 järgi toimuvad Riigikogu istungjärgud jaanuarikuu teisest esmaspäevast juunikuu kolmanda neljapäevani ning septembrikuu teisest esmaspäevast detsembrikuu kolmanda neljapäevani.

Malta parlamendi vastavasisuline regulatsioon on veidi keerulisem. Ühelt poolt sätestab riigi põhiseaduse § 75 lg 1 riigi presidendi õiguse parlamendi kokkukutsumiseks ja laialisaatmiseks vastavalt presidendi enda soovile. Praktikas aga reguleerib parlament enda tööd iseseisvalt kodukorra abil. Nii sätestab MKK § 8 lg 1, et parlament saab kokku iga nädala esmaspäeval ja neljapäeval, kui ta ei ole otsustanud teisiti.

Selline erinevus, võrreldes Eesti, Soome ja Saksamaa süsteemiga, on ilmselt tingitud sellest, et Malta parlamendil on ajalooliselt ja kultuuriliselt palju ühist nn Westminsteri riigikorraldusliku süsteemiga, kus võimude lahusus seadusandliku ja täidesaatva võimu vahel ei ole nii põhimõtteline. Võimude piir kulgeb pigem valitseva parlamendiamuse ja valitsuse ning parlamentaarse opositsiooni vahel.⁹¹ Olgu selle tõestuseks kasvõi opositsiooniliidri esiletoomine eraldiseisva põhiseadusliku institutsioonina Malta PS §-s 90 – praktika, mis on enamasti võõras Suurbritannia võimu mittekogenud kontinentaalse Euroopa vabariikidele nagu Saksamaa, Eesti ja Soome.

Riigikogu istungjärkude kestvuse aja piiritletus Eesti põhiseaduses on kompenseeritud võimalusega Riigikogu kokkukutsumiseks erakorraliseks istungjärguks. Siiski on selline võimalus ette nähtud, sarnaselt Saksamaa ja Soomega, ka täidesaatva võimu õigusena. Nii peab Riigikogu esimees kutsuma PS § 68 järgi kokku Riigikogu erakorralise istungjärgu viiendiku Riigikogu koosseisu ettepanekul ja Vabariigi Valitsuse ja Vabariigi Presidendi nõudmisel. Soome PS § 33 lg 2 annab parlamendi erakorralise kokku kutsumise õiguse presidendile.

Saksamaa parlamendi kodade presidentidel on samuti õigus kutsuda kodade koosseis kokku varem, kui plaanitud parlamendi enda poolt. Saksamaa PS § 39 lg 3 näeb ette *Bundestagi*

⁹¹ A. Delcamp, lk 7.

presidendi õiguse kutsuda alamkoda kokku enda otsusel ja kohustuse teha seda riigipea, liidukantsleri või *Bundestagi* koosseisu kolmandiku nõudmisel. *Bundesrati* presidendi kohustuse kutsuda enda juhitud koda kokku vähemalt kahe liidumaa esindajate või liiduvalitsuse nõudmisel sätestab Saksamaa PS § 52 lg 2.

Parlamendi päevakorra määramisel sarnaneb Eesti süsteem suuresti võrreldavate riikide omale. Bundestag määrab iseseisvalt enda päevakorras, mis küsimusi ja mis järjekorras ta menetleb (BKK art 75 lg 1, art 20 lg 3), konkreetsete otsuste langetamine küsimuste paigutamisel päevakorda on jaotatud parlamendi esimehe ja täiskooseisu vahel (BKK art 20 lg-d 1 ja 3, art 21 lg 1). Erinevus Saksamaa ja Eesti süsteemide vahel seisneb institutsionaliseeritud *Bundestagi* vanematekogu eksisteerimises, mis aitab menetlusse tulevate küsimuste osas jõuda kokkuleppeni kõikide parlamendis esindatud jõududega (BKK art 6).

Soome puhul otsustab parlamendi poolt käsitletavate küsimustega seonduva üle parlamendi juhatus, üldised reeglid on kehtestatud parlamendi kodukorras (Soome PS § 34). *Eduskunta* esimehel on õigus istungi päevakorra muutmiseks ja asja menetlemise katkestamiseks. Mis puudutab Maltat, siis võime vastavasisulise regulatsiooni puhul leida eelmainitutega palju sarnast. Omapärast ja parlamendi enesekorraldusõiguse perspektiivist olulist erandit kujutab endast Malta valitsuse vabadus kujundada parlamendi päevakord iseseisvalt päevadel, mis on pühendatud just valitsusepoolsele asjaajamisele (MKK art 19).

Riigikogu menetlusliku autonoomia põhiseaduslik garantii ja selle realiseerimine Riigikogu kodu- ja töökorra seaduses sarnaneb paljuski Saksamaa, Soome ja Malta vastavate regulatsioonidega. Asjaolu, et parlamendi istungjärgud on kuude kaupa põhiseaduses välja toodud, on ilmselt mõjutatud eelmiste, laia riigipea võimuvolitust sisaldavate põhiseaduste poolt.⁹² Tänapäeva kontekstis ei avalda see aga parlamendi toimisele olulist mõju, kuna riigipea võim on tõmmatud varasemaga tagasihoidlikumaks ning kuna eksisteerivad teiste parlamentidega sarnased võimalused parlamendi erakorraliseks kokkukutsumiseks ka Riigikogu enda poolt. Vähemoluline pole ka Riigikogu juhatuse kontroll Riigikogu

⁹² Põhiseaduse Assamblee protokollidest ei nähtu, et selle küsimuse üle oleks toimunud sisuline arutelu. Sätte sõnastus pärineb Jüri Raidla töögruppi Eesti Vabariigi põhiseaduse eelnõu §-st 63. Vt V. Peep (koost). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. Tallinn: Juura 1997, lk 1146.

päevakorra üle. Ajaloolises perspektiivis on märkimisväärne see, et üleminek demokraatlikust riigikorrast autokraatse riigikorrani on avaldunud koheselt Riigikogu menetlusliku autonoomia hääbumisel. Selles on näha ka selget korrelatsiooni muutustega, mida elas üle Riigikogu kodukorra vastuvõtmise autonoomia.

2.3. Jurisdiktsiooniline autonoomia ja politseivõim

Parlamendi enesekorraldusõiguse üheks komponendiks on, tuginedes Euroopa Inimõiguste Kohtu tõlgendusele, “jurisdiktsiooniline autonoomia”. Põhimõtteliselt tähendab see parlamendi õigust kehtestada iseseisvalt sisereegleid ja neid ka maksma panna.⁹³ Riigikogu autonoomiat enda sisemise korra ja selle hulgas ka internsete reeglite⁹⁴ kehtestamisel on käsitletud peatükis 2.1, küsimus nende täideviimisest nõuab aga selgitamist.

Jurisdiktsioonilise autonoomiaga on tihedalt seotud veel üks teema, mida nähakse tihti enesekorraldusõiguse koostisosana – parlamendi ja/või selle organite võimalus teostada nõ politseivõimu oma hoonete territooriumil. Politseivõimu all mõeldakse eeskätt seda, et politsei vajab erilist luba parlamendihoonesse sisenemiseks ning et parlamendi sees allub politsei parlamendi esimehele või mõnele teisele parlamendi organile.⁹⁵ Seda on rõhutatud nii parlamentaarse diskussiooni vabaduse tagamise kontekstis kui ka parlamendi enesekorraldusõiguse tagamise ühe vajaliku eeldusena.⁹⁶ Michel Couderci poolt läbiviidud uuringust selgub, et teatud määral naudib politseivõimu autonoomiat absoluutne enamus Euroopa ja maailma parlamente; iseasi, kuivõrd kehtib see põhimõtte Riigikogu puhul ning kui ulatuslikult.⁹⁷

Riigikogu tööd korraldavad Riigikogu esimees ja kaks aseesimeest, millest saab tõlgendada nende korraõiguse Riigikogu istungitel ning Riigikogu hoones laiemalt.⁹⁸ Ehkki rahvusvaheliselt on üpris levinud politseivõimu omistamine parlamendi esimehele, ei ole

⁹³ EIK 42461/13 ja 44357/13: *Karacsony and others vs Hungary*, p 142.

⁹⁴ RKPJKo 14.04.1998, 3-4-1-3-98, IV.

⁹⁵ M. Couderc, lk 20; A. Delcamp, lk 27.

⁹⁶ M. Couderc, lk 20.

⁹⁷ M. Couderc, lk 21-24.

⁹⁸ Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne. IV peatükk: Riigikogu. Justiitsministeerium, 1998, lk 53.

Riigikogu esimehe puhul sellist õigust tagatud.⁹⁹ Riigikogu juhatuse ja selle esimehe täpsemad õigused ja kohustused on sätestatud RKKTS-is. Selle § 14 lg-d 10 ja 15 näevad ette esimehe ülesannetena vastavalt Riigikogu istungite juhatamist ja istungi ajal korra tagamist istungisaalis ja rõdudel ning muude seadustest tulenevate kohustuste täitmist. RKKTS § 66 täpsustab, et korratagamise ülesanne laieneb lisaks esimehele ka teistele Riigikogu liikmetele, kes juhatavad Riigikogu istungit. Korra tagamine antud kontekstis tähendab Riigikogu täiskogu istungi häirimatu toimumise tagamist. Selle saavutamine eeldab ka vajalike abinõude rakendamist, tavaliselt suuliste märkuste tegemist, segajate korrale kutsumist, vajadusel istungi katkestamist. Tegemist on, muidugi, mitteammendava loeteluga.¹⁰⁰

Politsei ja Riigikogu vahelised suhted tulenevad politsei ja piirivalve seaduse (PPVS)¹⁰¹ § 3 lg 1 p-st 8, mille alusel määrab Vabariigi Valitsus politsei poolt valvavate objektide nimekirja. Vastava määruse¹⁰² § 1 lg 1 p-de 11, 12, 13, 14 ja 17 alusel valvab politsei Riigikogu hoonet, Riigikogu haldushooneid ning Riigikogu esimehe ametikorterit ja elukohta. Valve definitsiooni annab Vabariigi Valitsuse PPVS § 3 lg 2 poolt kehtestatud määruse¹⁰³ § 5: erinevate meetmete planeerimine ning rakendamine lähtuvalt ohuhinnangust eesmärgiga tagada valvatava objekti ja selle juurde kuuluva territooriumi puutumatus ja vara säilimine. Samuti sätestatakse sellega, et Riigikogul ei ole õigust valvest loobuda ega anda korraldusi selle ulatuse või viiside muutmiseks (§ 8 lg 2). Siseminister võib kehtestada käskkirjaga Riigikogu jaoks sissepääsurežiimi, kusjuures seda nii Riigikogu taotlusel, kui ka Riigikogu ohustatuse kategooriast lähtuvalt (§ 9 lg 1). Riigikogu peab tegema enda valve tagamisel Politsei- ja Piirivalveametiga koostööd ja täitma sellega seoses ka teatud kohustusi (§§ 10, 11).

Sellest regulatsioonist saab järeldada, et politseivõimu Riigikogu territooriumil realiseerib politsei ise ning Riigikogul ei ole olulist valikut selles osas, kuidas selle valvet tagatakse. Valvatava objektiga koostöö tegemise klausel küll jätab parlamendile teatud mängumaad

⁹⁹ L. Madise, A. Möttus, J. Pöld, T. Runthal. Põhiseaduse § 69 kommentaar, p 4. - Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 3. täiend. vlj. Tallinn: Kirjastus Juura 2012.

¹⁰⁰ H. Kundla jt. RKKTS §66 kommentaar, p 1 ja 3. – Riigikogu kodu- ja töökorra seadus. Komm vlj. Tallinn: 2012.

¹⁰¹ Politsei ja piirivalve seadus. – RT I, 15.12.2016, 7.

¹⁰² Politsei poolt valvatavad objektid. VVm 17.12.2009 nr 211. – RT I, 22.11.2016, 10.

¹⁰³ Isikute kaitse ja objektide valve korraldamise alused. VVm 17.12.2009 nr 210. – RT I 2009, 65, 444.

ennast puudutavate politseilike otsuste mõjutamiseks, kuid siiski jätab suurema otsustusruumi siseministrile ning Politsei- ja Piirivalveameti peadirektorile, teisisõnu, täitevvõimule. Vastupidisele apelleerimine oleks ka keeruline, kuna erilised õigused selle küsimuse reguleerimises puuduvad nii RKKTS-i kui ka PPVS-i sätetes.

Kui võrrelda tänapäeva Riigikogu jurisdiktsioonilist autonoomiat ja õigust politseivõimu teostamiseks varasemate regulatsioonidega, avaneb huvitav pilt. Esimese Eesti Vabariigi põhiseaduse kehtivuse ajal andis Riigikogu kodukord Riigikogu koosoleku juhatajale üpris laialdasi õigusi korra pidamiseks Riigikogu istungil. Ta võis peatada kõnelejat, teha talle märkusi, kutsuda ta korrale, võtta ära sõna ja teha koosolekule ettepaneku kõneleja saalist välja heitmiseks, andes väljaheidetavale õiguse enda käitumist selgitada (1921. RKK § 113). Ka pealtkuulajaid sai ta korrale kutsuda ja vajadusel välja heita (1921. RKK § 118). Riigikogu istungi juhataja õiguste tagamiseks komandeeris istungi ajaks Vabariigi Valitsus tema käsutusse „tarvilise sõjaväelise või politseilise jõu“ (1921. RKK § 119).

1933. aasta põhiseaduse redaktsiooni järel vastuvõetud kodukord nägi ette, et Riigikogu esimees või istungi juhataja vastutavad korra hoidmise eest Riigikogus (1934. RKK §§ 9, 201). Lisaks eelnevalt mainitud abinõudele oli päris üksikasjalikult reguleeritud istungi juhataja ulatuslik õigus korrariikkuja eemaldamiseks koosolekuruumist. Eelmise kodukorraga võrreldes oli palju selgemalt sätestatud õigus „lasta korrariikkuja koosolekuruumist viia“ juhul, kui ta keeldus ise lahkumast (1934. RKK § 202). Säilis ka Riigikogu esimehe õigus nõuda Vabariigi Valitsuselt sõjaväelise või politseijõu komandeerimist enda käsutusse (§ 1934. RKK § 207).

Järgmine Riigikogu kodukorra regulatsioon, eeskätt istungil korrapidamise osas, oli üle võetud Rahvuskogu kodukorrast: 1938. aasta põhiseaduse alusel valitud Riigikogu ajutise kodukorra¹⁰⁴ osa XVII nägi ette, käsitletavates küsimustes kehtisid vastavad Rahvuskogu kodukorra sätted. Sisuliselt jäid Riigivolikogu ja Riiginõukogu koosoleku juhatajatele samad õigused, mis olid varem Riigikogu koosoleku juhatajal. Täpsustati olukorda, kus saadik rikkus jämedalt kodukorra reegleid ja ei olnud nõus koosolekult lahkuma – teda võis jätta koosolekust osalemise õigusest ilma kuni 10-ks korra. Rahvuskogu kodukorra¹⁰⁵ § 111

¹⁰⁴ Riigikogu ajutine kodukord. – RT 3.09.1937, 71, 594.

¹⁰⁵ Rahvuskogu kodukord. – RT 5.02.1937, 10, 82.

alusel tähendas koosolekutest kõrvale jäämine ka keeldu osaleda komisjonide töös – selle reegli rikkumisel võis saadik saada keelu viibida Riigikogu hoones. Õigus korrale kutsuda ja kõrvaldada saalist eemalviibija ning võimalus nõuda valitsusest sõjaväe- või politseivõimu Rahvuskogu §§-le 115 ja 116 tuginedes samuti jäid alles.

Eeltoodu põhjal saab järeldada, et varasemad põhiseadused jätsid Riigikogule oluliselt laiema jurisdiktsioonilise autonoomia ja ulatuslikuma politseivõimu, kui kehtiv põhiseadus. Riigikogu juhatajal oli suur vahendite valik nii Riigikogu saadikute, kui ka muude parlamendi territooriumil viibivate isikute korrale kutsumiseks ning tal oli võimalik toetuda selles ka tema käsutusse komandeeritud politsei- või sõjaväeteenistujatele.

Nagu sai mainitud selle alapeatükki sissejuhatuses, tunnistavad selliseid parlamendi autonoomiate aspekte ka paljude teiste riikide õiguskorrad. Näiteks Soome parlamendi esimees, kes hoiab istungitel korda, omab õigust eemaldada saalist kõrvalviibijaid, nemad omakorda peavad järgima ka parlamendi kantselei poolt kehtestatud reeglistiku (SKK artiklid 49 ja 66). Soome parlamendi enda hinnangul, mida andis *Eduskunta* kantselei, omab ta laia autonoomia politseijõudude kasutamisel enda territooriumil.¹⁰⁶

Saksamaa *Bundestagi* presidendi politseivõim tuleneb otse Saksamaa PS § 40 lg-st 2 ja see hõlmab ka tema nõusoleku vajadust kõikidele politsei toimingutele parlamendi territooriumil. Tema võim korra hoidmisel laieneb kõikidele hoonetele, hoone osadele ja territooriumitele, mida haldab parlament, ning kooskõlas vastava parlamendi komisjoniga saab ta kehtestada sisemisi reeglistikke (SKK art 7 lg-d 1 ja 2). Tal on ka suur valik abimeetmeid korra tagamiseks parlamendi istungil, alates sõnavõtude katkestamisest ja korralekutsumisest ning lõpetades koosolekult eemaldamisega kuni kolmekümneks istungipäevaks ja istungi katkestamisega (SKK art-d 35-38). Parlamendi esimees saab ka korrale kutsuda saalisviibivaid pealtvaatajaid ja lasta neid saalist eemaldada (SKK art 41 lg 2). Lisaks sellele võib parlamendi esimehe poolt loodud instruktsioonide rikkumine moodustada teatud olukordades väär- ja/või kuriteokoosseisu. Tegemist on reeglitega, mis on seotud korra tagamisega parlamendi territooriumil, kõige tõsisemaks karistuseks sellise rikkumise eest saab olla kuni üheaastane vangistus kriminaalkuriteo korral.¹⁰⁷

¹⁰⁶ M. Couderc, lk 23.

¹⁰⁷ German Criminal Code. Section 106b, subsection 1.

Paljuski sarnane vahendite arsenal on ka Malta parlamendi esimehel, kelle käsutada on korrakaitseametnik. Ta saab viia ellu parlamendi esimehe käsku parlamendisaadiku istungilt eemaldamiseks vastavalt Malta parlamendi kodukorrale (MKK art 63 lg 1). Ka parlamendi koosseis saab langetada kollektiivse otsuse mõne enda liikme eemaldamiseks istungilt (MKK art 67). Korrakaitseametnikul on samuti õigus eemaldada parlamendihoonest kõrvalisi isikuid, kes rikkuvad parlamendi sisereegleid või keelduvad hoonest vabatahtlikult lahkumast (MKK art 168). Sarnaselt Saksamaal kehtiva regulatsiooniga, on ka Malta parlamendi esimehel olemas võimalus parlamendi liikme, töötaja ja parlamendi välise isiku vastutusele võtmiseks (ÕPS art 11 lg 1). Kui tekib kahtlus, et isik on eksinud parlamendi sisemiste regulatsioonide vastu või on sooritanud parlamendi või selle liikme vastu mõne alandava teo või kuriteo (ÕPS art 11 lg 4), võib parlamendi esimees, vastava komisjoni nõusolekul, anda käsu politseile isiku kohtu ette toomiseks (ÕPS art 11 lg 3 p a). Oluline on see, et selline menetlus saab toimuda lisaks muude seaduste alusel ettenähtud väärteo- või kuriteomenetlusele.

Tulles tagasi Riigikogu juurde, näeme, et tema võimalused enda jurisdiktsioonilise autonoomia teostamisel on palju tagasihoidlikumad, vähemalt võrreldes Malta ja Saksamaa parlamentidega. RKKTS § 72 lg 1 näeb Riigikogu istungi juhataja õigust nõuda sõnavõttu katkestamist ja päevakorraküsimuse juurde tagasi pöördumist. Sama paragrahvi lg 1-1 annab juhatajale võimaluse teha märkuse. Mõlema sätte puhul on kõige rangemaks abivahendiks, mida saab istungi juhataja rakendada, on ettekandja, sõnavõtja või küsija mikrofoni väljalülitamine.

Võrreldes praeguse Riigikogu võimalusi enda sisemiste otsuste maksmapanemiseks teiste parlamentide omadega ja hinnates seda ajaloolises perspektiivis, saame teha kaks järeldust: eelmised põhiseadused jätsid Riigikogule, eeskätt aga selle esimehele, laiemaid võimalusi korra hoidmiseks Riigikogu istungil ning teiste riikide parlamentidel on selline õigus samuti laiem ja tõhusam. Ilmselt just ajalooline taust, mis eelmisi põhiseadusi ümbritseb – parlamendi võimu ja sõnavabaduse piiramine, poliitiline ebastabiilsus ja selle tagajärjena ka kalduvus autoritaarsema riigikorra poole, on motiveerinud kaasaegse põhiseaduse loojaid ja ka hilisemaid seadusandjaid mitte üle pingutama parlamendi juhtkonnale antavate politseiõigustega ning võimalusega karme karistusi määrata ja neid maksta panna. Ilmselt

jääb maailmavaate küsimuseks, kas selline arusaam on siamaani aktuaalne või nüüdseks iganenud.

Siiski nendivad nii Justiitsministeerium omapoolses põhiseaduse analüüsis, kui ka RKKTS kommentaarid, et Riigikogu kodukorras ettenähtud Riigikogu istungil korra tagamise abinõud on puudulikud ja vajaksid täpsustamist ja täiendamist.¹⁰⁸ Paradoksaalsel kombel ei eelda selline seisukoht põhiseaduse muutmist, vaid vähemalt Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse täiendamist. Vaatamata sellele, et nende kahe õigusakti kehtestamise vahele jääb 15-aastane periood, mille ajal elas palju muutusi üle nii õiguskord tervikuna, kui ka parlamendi protseduur kitsamalt, on see regulatsioon siamaani täpsustamata ja küsimus parlamendi sisemiste reeglite täideviimise vahendite tagamiseks endiselt lahtine.

Kokkuvõtvalt, Riigikogu enesekorraldusõigus jurisdiktsioonilise autonoomia ja politseivõimu teostamise aspektist on suhteliselt tagasihoidlik. Ei saa aga väita, et see oleks otseselt piiratud põhiseaduse raamidega, pigem on tegemist täidesaatva võimu poolse regulatsiooniga ühelt poolt ja Riigikogu enda soovimatuse või suutmatusega formuleerida selgemad korra hoidmise ja tagamise reeglid teiselt poolt. Olukord, kus parlamendihoones turvalisust tagavad politseiametnikud alluvad täidesaatvale võimule, võib hüpoteetiliselt kujutada ohtu Riigikogu autonoomiale ja siseturvalisusele. Tuleb aga nõustuda Alain Delcampi seisukohaga, et parlamenti puudutavate regulatsioonide olemuse hoomamiseks on vähe konkreetsete normide analüüsimisest, vaja on ka teada ajaloolist tausta.¹⁰⁹ Kuna kaasaegne Eesti ei ole kogenud eri võimuharude konflikte, kus oleks läinud politseijõu rakendamiseni või muid parlamendi autonoomset julgeolekut puudutavaid kriise, ei oma osundatud küsimus hetkel ilmselt suurt praktilist tähendust.

Kui seadusandja peaks kunagi siiski jõudma oma jurisdiktsioonilise autonoomia täpsema reguleerimiseni ja kindlustamiseni, peaks ta silmas pidama teatud aspekte. Eeskätt ei saa ükski regulatsioon teenida puhtalt parlamendi enamuse huve, jättes üksiku Riigikogu saadiku ilma kaitseta Riigikogu esimehe või häälteenamuse suva eest.¹¹⁰ Kõik parlamendi sisemise

¹⁰⁸ Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne. IV peatükk: Riigikogu. Justiitsministeerium, 1998, lk 52; H. Kundla jt. RKKTS §66 kommentaar, p 3. – Riigikogu kodu- ja töökorra seadus. Komm vlj. Tallinn: 2012.

¹⁰⁹ A. Delcamp, lk 3, 13.

¹¹⁰ EIK 42461/13 ja 44357/13: *Karacsony and others vs Hungary*, p 147.

jurisdiktsiooni realiseerimisega seotud reeglid, eriti karistused, peavad olema proportsionaalsed¹¹¹ ja peavad jätma rahvasaadikutele võimaluse enda karistuste edasikaebamiseks parlamendi sees, võimaldades küsimuse arutamist ka parlamendi täiskogul.¹¹² Viimase regulatsiooni analoog kehtib RKKTS § 74 lg 1 näol juba praegu – kui Riigikogu liige leiab, et istungi läbiviimise reegleid rikutakse, kasvõi tema enda suhtes, võib ta esitada istungi juhatajale protesti.

3. Riigikogu administratiivne autonoomia

Riigikogu administratiivne autonoomia hõlmab endas Riigikogu iseseisvust enda ametkonna kujundamisel, mis tähendab õigust määrata selle sisemine organisatsioon, kord, struktuur, ametikohad ja täpsemad ülesanded, aga ka värvata enda teenistusse ametnikke ja töötajaid muude riiklike asutuste ametkondadest iseseisvalt.¹¹³ Tõusetub küsimus, kas saab rääkida Riigikogu autonoomiast enda sisemise korra ja administratsiooni määramisel olukorras, kus selle kodu- ja töökord võetakse vastu seadustena (PS § 69) ning Vabariigi Presidendil on õigus seda seadust PS §-le 107 tuginedes vetosada?

3. 1. Riigikogu administratiivne autonoomia praeguses ja eelnevates põhiseadustes

Põhiseaduse § 69 järgi vastutavad Riigikogu töö korraldamise eest esimees ja kaks aseesimeest ehk Riigikogu juhatus. Nad vastutavad muuhulgas Riigikogule ja selle liikmetele nende funktsioonide teostamiseks vajalike tingimuste (hooned, personal, töövahendid jms) loomise eest. Selles töös tuginevad nad Riigikogu Kantseleile, kes aitab Riigikogu juhatusel täita oma kohustusi.¹¹⁴ Muus osas põhiseadus Riigikogu töö korraldamist ei reguleeri, jättes seda Riigikogu juhatuse ja Riigikogu kodukorra seaduse ja Riigikogu töökorra seaduse hoolde. Teatavasti on viimased kaks vastuvõetud ühe aktina RKKTSi näol.

¹¹¹ EIK 42461/13 ja 44357/13: *Karacsony and others vs Hungary*, p 152.

¹¹² EIK 42461/13 ja 44357/13: *Karacsony and others vs Hungary*, p 156.

¹¹³ RKPJKo 14.04.1998, 3-4-1-3-98, p IV.

¹¹⁴ L. Madise, A. Möttus, J. Pöld, T. Runthal. Põhiseaduse § 69 kommentaar, p 10. - Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 3. täiend. vlj. Tallinn: Kirjastus Juura 2012.

RKKTS § 157-2 lg 1 punktid 1-6 sätestavad, et Riigikogu Kantselei põhiülesanneteks on Riigikogu, tema organite ja liikmete nõustamine õigusloome alal ja muude ülesannete täitmisel, Riigikogu teenindamine, tema asjaajamise korraldamine, Riigikogu ülesannete täitmiseks vajalike tingimuste loomine, teiste riigiorganitega ja avalikkusega suhtlemisel kaasaabi osutamine, Riigikogu liikmete ametihüvedega seonduva korraldamine, Riigikogu eelarve projekti koostamine ja eelarve täitmine, riigivara valitsemine jne. Seega paneb seadus Riigikogu Kantselei peale laia ülesannete hulga, ent jätab need siiski täpsemalt sisustamata.

See õigus on aga antud Riigikogu juhatusele, kes kehtestab Riigikogu Kantselei põhimääruse. Kantselei põhimääruses sätestatakse Riigikogu Kantselei õigused ja põhifunktsioonid, juhtimiskorraldus, struktuurüksuste pädevused (RKKTS § 157-3 lg 3), struktuur, teenistuskohdade koosseis, palgajuhend, teenistuskohdade liigitus teenistusrühmadeks (RKKTS § 157-3 lg 4). Samuti nimetab Riigikogu juhatus ametisse Riigikogu Kantselei direktori, kes vastutab Riigikogu Kantselei juhtimise ja ametnike ametisse nimetamise ja töötajate töölevõtmise eest (RKKTS § 157-3 lg-d 1 ja 2). Riigikogu juhatuse ulatuslikku autonoomiat Riigikogu Kantselei töö korraldamisel ja selle ülesannete sisustamisel võibki näha vastukaaluna Riigikogu kodu- ja töökorra seadusena vastuvõtmisega seonduvate enesekorraldusõiguse piirangutele. Selles realiseerubki korduvalt Riigikohtu poolt välja toodud Riigikogu autonoomia enda sisemise korra ja organisatsiooni määramisel.¹¹⁵

Parlamendi administratiivse autonoomia käsitlemisel pööratakse palju tähelepanu sellele, kuivõrd iseseisvalt on võimalik määratleda parlamendi kantselei või sekretariaadi teenistujate koosseisu. Selle all mõeldakse seadusandliku kogu ametnike ja töötajate iseseisvust teiste riigiorganite ametkonnast, võimalust eristada nõ elukutselisi ja poliitilisi ametnikuid, määrata nende õiguslik staatus lähtuvalt parlamendi vajadustest ja selle töö spetsiifikast.¹¹⁶

Riigikogu Kantselei teenistuskohdade koosseisu kuulus 14.02.2017 seisuga 243 inimest, neist 93 ametnikku ja 150 töötajat.¹¹⁷ Avaliku teenistuse seaduse (ATS) sätted, mis reguleerivad ametnike ametisse nimetamist, laienevad ka Riigikogu ametnikele, kuna Riigikogu Kantselei on riigi ametiasutus ATS § 6 lg 2 p 2 mõistes. Ametnikud nimetatakse Riigikogu Kantseleis

¹¹⁵ RKPJKo 14.04.1998, 3-4-1-3-98, p IV; RKPJKo 2.05.2005, 3-4-1-3-05, p 42.

¹¹⁶ M. Couderc, lk 50, 52, 54, 56; A. Delcamp, lk 23, 28.

¹¹⁷ Riigikogu Kantselei struktuur ja teenistuskohdade koosseis. – Riigikogu juhatuse 14.02.2017 otsus nr 28.

ametikohtadele, kus teostatakse avalikku võimu ATS § 7 lg-s 3 sätestatud tähenduses. Neid teenistujaid, kes täidavad ATS § 7 lg-s 5 nimetatud ülesandeid, võetakse Riigikogu Kantseleis töötajatena tööle töölepinguseaduse (TLS) alusel.

Viimases regulatsioonis sisaldub analoog nn poliitiliste ametnike eristamisele ülejäänud ametnikkonnast, mida toob ühe administratiivse autonoomia tingimusena esile Michel Couderc.¹¹⁸ Nimelt näeb ATS § 7 lg 6 ette, et need, kes täidavad Riigikogu esimehe, aseesimehe või fraktsiooni juures abistavaid või nõustavaid ülesandeid kuni nimetatud isiku volituste või fraktsiooni tegevuse lõppemiseni, võetakse tööle TLS alusel. Märkimisväärne on see, et ATS § 3 lg 3 järgi ei kohaldata nendele töötajatele TLS §-s 10 sisalduvat regulatsiooni. See tähendab, et nende töösuhe tööandjaga ei muutu tähtajatuks tähtajalise töölepingu kahekordse pikendamise puhul. Põhjus on selge: poliitilise iseloomuga ülesandeid täitvate isikute töösuhe peab lõppema samaaegselt selle poliitiku ametiajaga, kelle juures nad töötavad.¹¹⁹ See on ka arusaadav, arvestades seda, et reeglina täidetakse selliseid töökohti erakondliku kuuluvuse põhjal.

Selle taustal on põhjust rääkida Riigikogu Kantselei teenistujate tinglikust jaotamisest kolme kategooria vahel: ametnikud, töötajad ja nõ poliitilised töötajad. Riigikogu enesekorraldusõiguse vaatevinklist on oluline just esimeste ja kolmandate eristamine, sest see tagab Riigikogu ametkonna professionaalset ja järjepidevat arengu, millele ei avalda olulist mõju erakondlikud eelistused ja poliitilise olukorra muutmine. Selle näite põhjal saab teha järelduse, et Riigikogu enesekorraldusõigust on teatud situatsioonides põhjendatud käsitleda ka sõltumatusena poliitilistest huvigruppidest, eeskätt erakondadest.

Mis puudutab aga Riigikogu Kantselei ametnike staatust, siis neile kohaldatakse avaliku teenistuse seaduse sätteid sarnaselt teiste riigiorganite asutustega. Samal ajal annab seadus Riigikogule siiski teatud autonoomia enda ametkonna kujundamisel. Nimelt on paljud avaliku teenistuse aspektid jäetud seadusega Vabariigi Valitsuse otsustada (ATS § 10 lg 1 p-d 1-6). Need määrused ei ole aga enamasti ATS § 10 lg 4 järgi Riigikogu Kantseleile kohustusliku iseloomuga, mis tähendab, et Riigikogu Kantseleil on õigus iseseisvalt reguleerida ametnike haridusele, töökogemusele ja võõrkeelte oskusele esitatavaid nõudeid,

¹¹⁸ M. Couderc, lk 50-51.

¹¹⁹ Avaliku teenistuse seaduse eelnõu. 193 SE seletuskiri, lk 5.

(ATS § 10 lg 1 p 1); ametnike värbamise ja valiku korda (p 2), ametnike koolituse korda (p 3), teenistuskohdade koosseisude kehtestamise korda, teenistuskohdade klassifikaatori ja teenistuskohdade liigitamise korda (p 4), palgajuhendi koostamise ja palgakomponentide määramise korda (p 5). Siiski peab Riigikogu Kantselei nende küsimuste reguleerimisel lähtuma üldisest ATS regulatsioonist, Vabariigi Valitsus aga muude regulatsioonide kehtestamisel arvestama Riigikogu enesekorraldusõiguse. Sisuliselt kordab ATS § 11 lg 6 lause I RKKTS § 157-3 lg-s 4 sisalduvat regulatsiooni, mis annab Riigikogu juhatusele õiguse kehtestada Riigikogu Kantselei teenistuskohdade koosseisu ja teenistuskohdade liigitust teenistusgruppideks.¹²⁰

Kehtiv regulatsioon, mis eristab Riigikogu ja teiste riigiorganite ametnikke, läheb oma juurtega Eesti Vabariigi algusaastatesse. 1921. aastal vastu võetud Riigikogu kodukord piirdus Riigikogu ametkonna ja kantselei reguleerimisega §-ga 3, mis sätestas: “Riigikogu kirjavahetus ja kantselei käib juhatuse võimkonda.”¹²¹ Arvestades sellega, et ka 1920. aasta põhiseadus jättis täpsemalt kirjeldamata Riigikogu kodukorra sisu ega puudutanud Riigikogu kantselei korraldamist, sai Riigikogu nautida laia autonoomiat enda ametkonna määramisel.

Ametnike staatust reguleeris 18. detsembril 1924. aastal vastuvõetud riigiteenistuse seadus¹²², mille § 1 jaotas riigiteenijaid “1) ametnikkudeks, kes teenivad riigiasutuste koosseisudes ette nähtud ametikohtadel, ja 2) vabateenijateks, kes teenivad riigiasutuste koosseisudes ette nähtud vabateenistuskohadel või ajutiselt täidavad ametniku kohuseid”. Seega hakkas juba esimestel iseseisvuse aastatel välja kujunema riikliku ametkonna süsteem, mis vähemalt vormiliselt meenutab tänapäevast avaliku teenistuse süsteemi jaotamist ametnikeks ja töötajateks.

Riigikogu Kantseleis oli 1927. aasta seisuga 25 ametnikku ja vabateenijat, kusjuures juba toona vaadeldi Riigikogu kantselei koosseisu teistest võimuorganitest eraldiseisvalt.¹²³ Ent täidesaatva võimu tõepoolest iseseisvast Riigikogu ametkonnast on põhjust rääkida alates 1929. aasta 23. märtsist, mil võeti vastu Riigikogu kodukorra täiendamise seadus¹²⁴. Selle

¹²⁰ Samas. 193 SE seletuskiri, lk 19.

¹²¹ Riigikogu kodukord – RT, 28.04.1921, 33, 26.

¹²² Riigiteenistuse seadus – RT 23.12.1924, 149, 97.

¹²³ Riigiasutuste koosseisude ja riigiteenijate palkade seadus. – RT 24.03.1927, 27, 15.

¹²⁴ Riigikogu kodukorra täiendamise seadus – RT 9.04.1929, 30, 202.

seaduse §§-d 5-1, 5-2 ja 5-4 panid paljuskki paika tänase Riigikoguga sarnase kantselei juhtimiskorra, mille järgi Riigikogu juhatus võttis vastu kantselei korralduse, kinnitas selle ülesandeid, nimetas ametisse kantselei tööd juhtiva asjadevalitseja.

Veelgi olulisem on aga see, et Riigikogu kodukorra täiendamise seaduse § 5-3 andis Riigikogu juhatusale õiguse sisustada riigiteenijaid puudutavaid regulatsioone, mis muude riigiteenijate puhul olid Vabariigi Valitsuse pädevuses. Muuhulgas tähendas see, et Riigikogu juhatusel oli õigus otsustada Riigikogu teenijate suhtes järgmiseid riigiteenistuse seadusega määratud küsimusi: erandite tegemine ametnike sobivuse reeglitest (§ 4 lg 3), ametnike üle viimine (§ 11 lg 2), tasu maksmise kord ja tähtajad (§ 16 lg 3), lähetuse tingimused (§ 17 lg 2), teatud liiki puhkused (§25 lg 5), palgalisad (§ 34), ametist vabastamine (§ 42) ja teenistuskirjade pidamine (§ 43 lg 2).

Nii võib tõdeda, et Riigikogu autonoomia enda ametkonna kujundamisel oli päris ulatuslik, vähemalt kuni 1933. aastal vastuvõetud põhiseaduse muudatuste kehtimahakkamiseni, mil Riigikogu sisuline tegevus oli mõneks ajaks takerdunud. Kuna riigipea ei omanud vetoõigust seadusandja poolt vastuvõetud seaduste suhtes, siis Riigikogu oli vaba otsustama oma kantselei ja ametnikega seonduva üle nii seaduste tasandil, kui ka delegeerima vastavaid otsuseid enda organitele. Ei saa aga väita, et selline olukord oli juhuslik või näilik. Ühelt poolt näitavad osundatud seadused, et Riigikogu ametkonda positsioneeriti selgelt täidesaatva võimu ametkonnast eraldiseisvana. Ka toleaeegses õiguskirjanduses väljendati arusaama parlamendi autonoomia tähtsusest. Seda illustreerib ilmekalt Jüri Uluotsa seisukoht, et “Eesti riigi sisemine ja väline poliitika oleneb suurel määral sellest, kuidas on moodustatud riigikogu enda sisemine kord”¹²⁵. Jättes kommenteerimata seda rolli, mida näeb Riigikogu kodukorral silmapaistev õigusteadlane, võime aru saada, et selle küsimusele pöörati piisavalt tähelepanu.

Riigikogu ametnike eraldatus ülejäänud riigiteenistujatest säilis suures mahus ka pärast põhiseaduse muudatuste jõustumist 1934. aastal. Antud juhul ei oma tähendust asjaolu, et Riigikogu istungjärk oli riiklikel kaalutlustel riigipea poolt lõpetatud 1934. aasta 27. aprillil.¹²⁶ Tähtis on see, et Riigikogu kantselei aparaat säilitas oma formaalse iseseisvuse ka

¹²⁵ J. Uluots. Riigikogu juriidiline laad ja funktsioonid. – Õigus 1928/5-6-7, lk 155.

¹²⁶ Riigivanema otsus nr. 326. – RT 27.02.1934, 35, 311.

ajal, mil Riigikogu koos ei käinud. Näiteks 1936. aastal jõustunud riigiteenistujate seaduse muutmise ja täiendamise seaduse¹²⁷ § 6-1 nägi ette kõrgemate riigiteenijate ametisse nimetamise Riigivanema poolt vastava ministri ettepanekul, ent Riigikogu teenistuses seisvatele isikutele see reegel ei laienenud. Järelikult mõisteti ja tunnustati ka parlamentaarsest vabariigist kaugenevas õiguskorras, et parlamendil pidi säilima teatud autonoomia oma kantselei koosseisu kokkupanemisel. Teine asi, et tegemist ei pruukinud enam olla rahvaesindusega selle tegelikus mõttes.

Seoses 1. jaanuaril 1938 jõustunud põhiseadusega hakkasid Riigikogu sisekorraldust reguleerima Riigikogu ajutine kodukord (RAK)¹²⁸ ja Riigikogu töökorra seadus (RTK)¹²⁹. RAK art II järgi kuulus parlamendi kodade administratsiooni ja majanduslikusse alasse puutuvate küsimuste lahendamine koja juhatuse ülesannete hulka. Vastavalt kuulusid Riigikogu üldkoosoleku administreerimise ja majandamisega seotud küsimused Riigikogu üldkoosoleku juhatuse vastutusalasse. RAK art III lõi igale kojale oma kantselei, mis allus vastava koja esimehele. Kantseleide tööd juhtisid kodade peasekretärid, keda määrasid ametisse kodade juhatused. Vajadusel sai Riigikogu üldkoosolek otsustada Riigikogu ühise kantselei loomise üle. Märkimisväärne on see, et parlamendi kantseleiga seonduv on 1938. aasta põhiseaduse § 62 lg-ga 1 jäetud Riigikogu kodukorra reguleerida. Seega väljus Riigikogu kantselei korraldamise küsimus riigipea vetoõiguse mõjusfäärist.

Esimest korda Eesti Vabariigi ajaloos toodu eraldi välja Riigikogu ametnike staatus RKS §-s 29, mille järgi Riigikogu kodade ametkonda kuuluvad isikud loeti riigiteenijateks. Nende ametisse nimetamine oli algselt antud koja esimehe kätte, kes omakorda said seda õigust delegeerida kas kodade peasekretärile või „muile juhtivaile ametnikele“. Selles regulatsioonis on kaks olulist aspekti. Esiteks, selles säilis põhimõte, et Riigikogu sai otsustada enda ametkonnaga seonduvaid küsimusi, mis olid teiste riigiteenijate puhul antud Vabariigi Valitsuse ja ministrite pädevusse. Teiseks, see õigus läks parlamendi juhatuse käest selle esimehe, täpsemalt kodade esimeeste kätte. Ehkki tegemist on üksnes nüansiga, mis ei mõjuta regulatsiooni tuuma – Riigikogu autonoomiat enda ametkonna kujundamisel – võib selle muudatuses näha teatud tendentsi võimu koondamiseks Riigikogu enda sees. Seoses

¹²⁷ Riigiteenistuse seaduse muutmise ja täiendamise seadus. – RT 9.04.1936, 31, 208.

¹²⁸ Riigikogu ajutine kodukord. – RT 3.09.1937, 71, 594.

¹²⁹ Riigikogu töökorra seadus. – RT 3.09.1937, 71, 595.

sellega kerkib jällegi küsimus selle kohta, kuivõrd aktuaalne on Riigikogu enesekorraldusõiguse puhul poliitiline aspekt ehk parlamendi enamuse võimalus parlamendi töö suunamiseks vastuolus parlamendi vähemuse arvamusega.

Kokkuvõtteks, Eesti Vabariigi eksisteerimise esimese kahekümne aasta põhiseaduste ja õigusloome analüüs näitab, et juba toona teadvustati Riigikogu administratiivse autonoomia tähtsust. Ehkki õiguse loojad, õiguse rakendajad ja õigusteadlased ei kasutanud Riigikogu enesekorraldusõiguse või parlamendi autonoomia mõisteid, on nad siiski püüdnud tagada seda, et Riigikogu ise kontrolliks oma kantseleid, otsustaks iseseisvalt teenistujate ametisse nimetamise üle ja omaks teatud sõltumatust täidesaatvast võimust ametnike õigusliku staatuse sisustamisel. Riigikogu võimaluste koridor selles küsimuses küll kõikus vastavalt õiguspoliitilisele olukorrale, ent Riigikogu autonoomse ametkonna põhimõtte säilis ja kandus üle ka tänapäeva õiguskorda. Oluline on siiski toonitada, et Riigikogu ametnikud allusid üldistele riigiteenistujaid puudutavatele regulatsioonidele, erinevused tekkisid küsimustes, mida seadus delegeeris ametkondade juhtidele.

3. 2. Riigikogu administratiivne autonoomia võrdlevas perspektiivis

Võrreldes Eesti õiguskorraga, kus põhiseaduses puuduvad erilised nõuded Riigikogu ametkonnale, torkab silma Saksamaa põhiseaduse § 36 lg 1, mis näeb ette föderatsiooni kõrgemate organite kohustust ametnike palkamisel lähtuda liidumaade proportsionaalsest esindatusest ehk teatud mõttes piirab nende organite, sh parlamendi iseseisvust oma ametkonna kujundamisel. Sisu poolest lähedast, ent kogu avalikku sektori hõlmavat reeglit näeb ette Soome põhiseaduse § 122. See säte kohustab avalikke asutusi värbama ametnikke viisil, mis tagaks emakeelse teenindamise nii soome kui ka rootsi keeles. Kuna ka parlament puutub, kasvõi enda infokeskuse või kodanike pöördumistele vastamise kohustuse näol, kokku inimeste teenindamisega, on need nõuded siduvad ka tema jaoks.

Eestis ei nõuta avalikult sektorilt laiemalt ega parlamendi ametkonnalt representatiivse esindatuse tagamist, ehkki riigil on selline võimalus teoreetiliselt olemas¹³⁰. Soome ja Saksamaa keeleline või regionaalne esindatus ei ole kahe ülaltoodud näite puhul

¹³⁰ O. Kask, T. Annus. Põhiseaduse § 30 kommentaar, p 2.5. - Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 3. täiend. vlj. Tallinn: Kirjastus Juura 2012.

põhiseaduslikul tasemel reguleeritud ilmselt mitte niivõrd sotsiaalsel eesmärgil, vaid riigikorralduslike iseärasuste tõttu: Soome puhul on tegemist ajaloolis-kultuurilise sidemega Rootsi riigi ja rahvaga, rootsi keel on ka teiseks riigikeeleks (Soome PS § 17), Saksamaa puhul on liidumaad aga föderatsiooni moodustavateks subjektideks (Saksamaa PS § 20 lg 1).

Tulles tagasi selle juurde, milliseid piiranguid seab Eesti põhiseadus ametkondade kujundamisele, võime leida PS §-st 30 võimalust piirata seaduse alusel ametnike kuulumist erakondadesse. Saksamaa põhiseaduse § 137 lg-s 1 leidub mõneti sarnast regulatsiooni, ainult et seaduse alusel saab piirata mitte ametniku erakondlikku kuuluvust, vaid ametniku passiivset valimisõigust. Selge on see, et sarnaste normide eesmärgiks saab olla riigiteenistuse, sh parlamendi ametkonna hoidmine võimalikult poliitiliselt neutraalsena. Sarnaselt ATS § 3 lg 3 ja § 7 lg 6 koosmõjust tuleneva nn poliitiliste teenistujate eristaatusega, mis eeldab võimalust tööleping üles öelda samaaegselt poliitikust juhi mandaadi lõppemisega, eksisteerib ka Saksamaal poliitilise ametniku instituut. Selle rakendamine muutub aga enamasti aktuaalseks mitte niivõrd seadusandja, vaid täidesaatva võimu ametkonna kontekstis.¹³¹ Üldiselt saab aga täheldada, et paljude riikide parlamendid loovad regulatsioone, mille eesmärk on kaitsta oma ametkonda liigsest politiseerumisest, ent ametnike jaoks kandideerimiskeelde kehtestavad siiski vähesed.¹³²

Veel üks üldine piirang ametnike palkamisel, mis tuleneb Eesti põhiseaduse §-st 30, on reegel, et ametnikeks saab nimetada Eesti kodanikke. Ehkki põhiseadus otseselt ei keela ka kodakondsuseta inimeste ja välisriikide kodanike palkamist erandkorras ja seaduse alusel, peaks sellist võimalust pidama tõesti erakordseks ja seadusandja peaks selgelt põhjendama iga taolise erandi tegemist.¹³³ Sarnast piirangut tunneb ka Soome põhiseaduse § 125, mille järgi võib seadusega kehtestada teatud ametikohtadele Soome kodakondsuse nõude. Vahe on siis selles, et Eesti põhiseaduse säte on imperatiivne ning näeb kodanike nimetamist ametnikeks üldreeglina, Soome puhul on kodakondsusnõue puhul tegemist siiski erandina üldreeglis.

¹³¹ U. Schöler. Contribution to the general debate on administrative autonomy of parliaments. Panama Session, April 2011, ASGP, lk 2.

¹³² M. Couderc, lk 54.

¹³³ O. Kask, T. Annus. Põhiseaduse § 133 kommentaar, p 2.3. - Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 3. täiend. vlj. Tallinn: Kirjastus Juura 2012.

Sarnaselt Eesti põhiseadusega, ei reguleeri seadusandlike kogude kantseleide ja administratsioonide tegevust ei Saksa, ega Soome põhiseadused. Saksamaa põhiseaduse § 40 lg 1 ja Soome põhiseaduse § 52 näevad ette, et parlamendi sisemist korraldust reguleerib seadusandliku kogu töökord.

Malta põhiseaduse § 64 lõige 1 näeb ette parlamendi kantselei peasekretäri ameti. Huvitav on see regulatsioon seetõttu, et andes parlamendi administratsiooni juhile põhiseadusliku garantii, arvab ta samal ajal justkui sama paragrahvi lõikega 2 parlamendi ametnike ülejäänud riigiteenijate koosseisu. Selline erisus eriti torkab silma seoses sellega, et Malta põhiseaduse § 110 lg 4 eraldab riigipea ametkonna ülejäänud avalikust teenistusest, samuti loob § 110 lg 5 erandeid teiste tippametnike ametisse nimetamisel, parlamendi teenistujaid selles paragrahvis ei mainita. Olukord on tegelikkuses risti vastupidine – parlamendi ametkond on selgelt ülejäänud avalikust teenistusest eraldatud parlamendi seadusega, mis on antud Malta põhiseaduse §§-de 65 lg 2 ja 67 lg 1 alusel: sätted, mis annavad parlamendile iseseisvuse enda töö- ja kodukorra loomisel. Selle regulatsiooni täpsem analüüs järgneb allpool.

Üldiselt saab nentida, et parlamentide sisekorralduse kujundamine on jäetud parlamentide siseregulatsioonide hoolde, nende ametnikele laienevad ühel või teisel moel teised üldised avaliku teenistuse nõuded. Küsimus sellest, kuivõrd on seadusandjad autonoomsed nende reeglistike kehtestamisel, leidis detailsemat käsitlust peatükis 2.1.

Kui vaadelda seda, kuidas on täpsemalt reguleeritud parlamentide administratsioonide töö, võib tähele panna teatud erisusi võrreldes RKKTS-i sätetega. Nii näeb RKKTS § 157-3 lg 2 ette Riigikogu Kantselei ametnike ametisse nimetamist ja töötajate tööle võtmist Riigikogu Kantselei direktori poolt. BKK art 4 allutab aga kõiki *Bundestagi* teenistujad otseselt parlamendi presidendile, samuti on talle antud õigus ametnike ametisse nimetamiseks ja töötajate palkamiseks. Kõrgemate ametnike palkamisel, edutamisel ja ametist vabastamisel peab ta konsulteerima enda asetäitjatega, mõnel juhul aga saama otsusele lausa parlamendi presiidiumi heakskiidu.

Soome parlamendi sisemise korralduse ja administratsiooni kujundamisel mängib kesksel rolli nn kantselei komitee, mis Soome parlamendi töökorra § 72 lg 1 järgi koosneb parlamendi esimehest, aseesimeestest ja neljast parlamendisaadikust. Töökorra § 73 sätestab selle komitee ülesannetena, muuhulgas, parlamendi administratsiooni juhtimise (p 1),

teenistujate palkamise (p 3) ja vabastamise (p 4). Komitee ees on aruandekohustuslikud nii parlamendi kantselei direktor kui ka parlamendi peasekretär (töökorra § 72 lg 3). Parlamendi kantselei tööd juhib peasekretär, kes valitakse otseselt parlamendi poolt (töökorra § 75).

Nende kahe süsteemiga võrreldes on Riigikogu ametkond enda juhtimisel autonoomsem – ametnike palkamise ja juhtimise eest vastutab otseselt Riigikogu kantselei direktor, kes on piiratud Riigikogu juhatuse kehtestatud Kantselei põhimäärusega. Teiselt poolt, parlamendi kontroll enda ametkonna üle piirdubki juhatusega, kuna mingit erilist organit, kes Kantselei üle järelevalvet peaks või juhatuse tegevuses osaleks, ei eksisteeri. Kui minna aga võrdleva analüüsiga edasi ja heita pilk 2017. aasta jaanuarist alates Maltas kehtiva süsteemiga, siis võib näha palju rohkem erinevusi.

2. jaanuaril 2017 jõustus Malta parlamendi poolt vastuvõetud parlamenditeenistuse seadus (MPTS),¹³⁴ mis oli parlamendi enesekorraldusõiguse laiendamise ja kindlustamisele suunatud reformi tulemus.¹³⁵ Selle seaduse olulisem põhimõtte on sõnastatud § 4 lg-s 1 - luua täidesaatvast võimust autonoomne parlamenditeenistus. Vajadus selle akti järgi on arusaadav, arvestades eelnevalt osundatut: Malta põhiseadus ega Malta avaliku teenistuse seadus (MATS) ei loonud olulist erisust parlamendi ja täidesaatvat võimu teenindavate ametkondade vahel.

MPTS sisaldab järgnevat parlamendi teenistust korraldavat regulatsiooni. Teenistuse ülesanneteks on parlamendi ülesannete täitmise tagamine, vajaliku administratiivse ressursi loomine, parlamendi protseduuride jälgimine, parlamendi liikmete teenindamine nende ülesannete täitmisel, parlamendi hoonete turvamine ja hooldamine ning muud parlamendi asjaajamise komisjoni poolt pandud ülesannete täitmine (MPTS § 7 lg 1). Oluline on see, et just viimane organ koos parlamendi esimehega võivad kujundada teenistuse ülesandeid (MPTS § 7 lg 2). Teenistust juhib parlamendi esimees (MPTS § 8 lg 1), kellel on muuhulgas õigus nimetada ametisse ametnike ja palgata töötajaid (MPTS § 8 lg 1 p e). Enda ülesannete täitmisel on ta seotud kohustusega arutada mitmeid küsimusi parlamendi asjaajamiskomisjoniga (MPTS § 10).

¹³⁴ Parliamentary Service Act. – Chapter 562, Act XLII of 2016, 2nd January, 2017.

¹³⁵ Discussion on Bill leading to autonomy of Parliament begins, MPs' pay decided by independent board. Malta Independent, 11.01.2016.

Parlamenditeenistuse tööd korraldab ja sisuliselt juhib parlamendi peasekretär (MPTS § 12). Tema ametisse nimetamise protseduur on üpris omapärane. Õigus teda nimetada ametisse on Malta Presidendil, kellele teeb vastava ettepaneku parlamendi esimees pärast parlamendi asjaajamiskomisjoniga peetud läbirääkimisi (MPTS § 11). Kusjuures just see komisjon on see, kes kinnitab peasekretäri ametiga seotud tingimusi (MPTS § 13 lg 1). Niisiis on uue MPTS-iga loodud süsteem, kus parlamendi teenistust juhib parlamendi esimees, juhtimist korraldab parlamendi peasekretär, mõlemad on aga paljuski seotud parlamendi asjaajamiskomisjoni otsuste ja juhtnõõridega. Viimane peab omakorda vähemalt kord andma parlamendile aru enda tegevustest (MPTS § 17 lg 7).

Maltas loodud süsteem erineb Eesti, Soome ja Saksamaa omadest silmatorkavalt veel seetõttu, et parlamendi teenindamine on tugevalt institutsionaliseeritud juba põhiseaduse tasemel ning parlamendi peasekretäril on sellest otseselt tulenev volitus ning ametisse määramine riigipea poolt. Ehkki on siin ilmselt olemas Westminsteri süsteemi omapära, kus võimude lahusus ja omavaheline tasakaalustatus toimib teistmoodi kui kontinentaalõigusega maades, annab see võimalust hinnata, kuivõrd lai on Riigikogu administratiivne autonoomia ning kuivõrd demokraatlik ja läbipaistev on Riigikogu sisekorraldus.

Malta parlamenditeenistuse kõige olulisem muudatus puudutab aga mitte niivõrd selle sisekorraldust, vaid parlamendi ametnike staatust. MATS § 2 lg 1 andis aluse pidada mh Malta parlamendi ametnikke teenistujateks, kelle ametissemääramine oli tugevalt seotud täidesaatva võimuga. MATS regulatsioon põhineb Malta põhiseaduse § 110 lg-s 6 sätestatud, mille järgi kõik isikud võetakse põhiseaduslike organite teenistuses tööle pärast nende kandidatuuri soovitamist avaliku teenistuse komisjoni poolt. Reeglist eksisteerivad teatud erandid, mille sekka parlamendi ametkond põhiseadusest lähtuvalt ei kuulu. Uus regulatsioon annab parlamendi teenistujate ametissenimetamise ja töölevõtmise tingimuste kinnitamise parlamendi esimehele koostöös parlamendi asjaajamise komisjoniga (MPTS § 8 lg 1 p f).

Eelöeldu ei tähenda aga, et parlamendi ametkond oleks täiesti ja lõplikult riiklikust avalikust teenistusest eraldatud. Näiteks ütleb MPTS § 2, et ametniku määramine MPTS järgi on samasugune, nagu sätestab Malta põhiseaduse § 124, millega on reguleeritud ametniku staatust. Parlamendi ametnike suhtes jäävad MATS regulatsioonid kehtima niivõrd, kuivõrd nad ei ole vastuolus MPTS sätetega: MPTS on MATS-i suhtes *lex specialis*, mida kinnitab ka

MATS § 2 lg 3. Nii näiteks võib MATS § 49 punkt f alapunktile i tuginedes kehtestada Malta kodakondsust parlamenditeenistusse astumise eeldusena. Tegemist on sarnase regulatsiooniga, mis on loodud Soome põhiseadusega ja mis on veelgi resoluutsemalt paika pandud Eesti põhiseaduses ja ATS §-s 14. Peale selle näeb MPTS § 4 lg 3 ette, et parlamendi teenistuses olevatele isikutele laieneb avaliku teenistuse eetikakoodeks, samuti säilivad muudest asutustest üle tulnud teenistujatel MPTS § 16 alusel teatud õigused, mida nad on saavutanud eelmisel töökohal olles, näiteks pensionistaaž.

Lähtudes sellest, kuivõrd silmatorkavad on erinevused administratiivse autonoomia ulatuses Malta parlamendis Riigikoguga võrreldes, tekib küsimus Eestis kehtiva regulatsiooni võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttele vastavusest. Administratiivne autonoomia on enesekorraldusõiguse üks laiemalt tunnustatavaim komponente finantsautonoomia kõrval. See tähendab eelkõige seadusandliku kogu autonoomiat enda ametnike värbamisel, ametkonna kujundamisel ja juhtimisel.¹³⁶ Riigikogu administratiivse autonoomia ulatust võib kirjeldada järgnevalt.

Esiteks, ATS ei tunne mingit erilist Riigikogu Kantselei ametniku staatust, samuti puudub ka nende ametnike erilist staatust kehtestav regulatsioon. Teiseks, ATS jätab rida küsimusi – ametnike koolitused, nende värbamise ja valiku kord, ametnikele esitatavad nõuded, palga määramine jne – Riigikogu ja Kantselei enda otsustada, lähtudes siiski ATS üldisest regulatsioonist (ATS § 10 lg 4). Kolmandaks, ehkki Vabariigi Valitsuse kehtestatud ametnike värbamise ja valimise kord ei ole Riigikogule siduvad, peab Riigikogu siiski ametnike värbamisel järgima ATS 2. peatükis sätestatud reegleid: korraldama konkursi (ATS §§ 16-20), järgima teenistusse võtmise korda (ATS §§ 21 jj). Kokkuvõttes ei ole Riigikogu siiski autonoomne oma värbamiskorra ja teenistussevõtmise korra sätestamisel, ta lihtsalt ei sõltu selles küsimuses Vabariigi Valitsusest.

Eeltoodu ei tähenda veel, et Riigikogu Kantselei ametnikud vajavad mingit täiesti eraldiseisvat staatust või eriseadust. Enesekorraldusõiguse tagamise seisukohalt on oluline, et oleks täidetud selle sisuline kriteerium – parlamendi võimalus tegeleda autonoomselt ametnike värbamisega, juhtimisega, arendamisega. Enamjaolt laienevad seadusandlike kogude ametnikele küll üldised avaliku teenistuse reeglid ja põhimõtted, ent ülesloetud

¹³⁶ M. Couderc, lk 52; A. Delcamp, lk 28; D. Beetham lk 19.

kriitilistes küsimustes on parlamendile jäetud tegutsemisvabadus.¹³⁷ Järelikult, probleem ATS regulatsiooniga seisneb mitte selle rakendamises Riigikogu Kantselei ametnikele, vaid Riigikogu võimaluses sellest kõrvalekaldumise ulatuse osas. Kuna ATS peamiseks adressaatide sihtrühmaks on täidesaatva võimu ametnikud, siis on vähe sellest, et Riigikogule ei laiene Vabariigi Valitsuse määrused, mis on kehtestatud ATS alusel. Riigikogu enesekorraldusõigus oleks tagatud, kui sellel oleks autonoomia ametnike värbamise ja teenistuse võtmise küsimuste süsteemsemal lahendamisel.

See lahendus oleks kooskõlas ka teiste parlamentaarsete vabariikide praktikaga. Malta, nagu eelnevalt kirjeldatud, läks üle autonoomsele parlamenditeenistusele ning selle ametnikele kehtivad üldised avaliku teenistuse regulatsioonid niivõrd, kuivõrd nad ei ole vastavate parlamendi organitega vastuolus. Saksamaal allub parlamendi kodade ametkond küll üldistele ametnikke puudutavatele regulatsioonidele, ent föderaalse avaliku teenistuse seaduse¹³⁸ § 129 lg 2 järgi on *Bundestagi* ja *Bundesrati* presidentidele antud õigus otsustada enda ametnike värbamise, nimetamise, lahti laskmise ja pensionile laskmisega seotud küsimusi.

Riigikogu autonoomia oma ametkonna kujundamisel ei saa aga minna vastuollu põhiseaduse normidega. See tähendab, et ta peab muude põhiseaduslike piirangute kõrval arvestama kahte spetsiifilist aspekti. Esiteks, enesekorraldusõiguse rakendamine ei tohi kahjustada Riigikogu teenistujate õigusi võrreldes teiste avaliku teenistuse seaduse alusel töötavate isikutega. Selle väite kasuks räägib lisaks võrdse kohtlemise põhimõttele ka Suurbritannia õiguspraktika, mille järgi ei peaks parlamendi õigusele apelleerimine olema ajendiks töövõtjate õiguste kahjustamisel.¹³⁹

Teiseks aspektiks on võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõte. Kui Riigikogu peaks saavutama ulatuslikuma autonoomia oma ametkonna kujundamise ja juhtimise üle, on vaja vältida olukorda, kus selle tulemusena toimuks liigselt suur administratiivse võimu kontsentreerumine ühe isiku või organi kätte. Nagu sai eelnevalt välja toodud, erineb Riigikogu juhtimissüsteem teiste võrreldavate maade omast mh sellega, et selle

¹³⁷ A. Delcamp, lk 28; M. Zampini. Codes of conduct for parliamentary staff. Constitutional and Parliamentary Information. 1997/175.

¹³⁸ Saksamaa Liitvabariigi avaliku teenistuste seadus (24.04.2017). Kättesaadav Internetis: https://www.gesetze-im-internet.de/bbg_2009/BJNR016010009.html#BJNR016010009BJNG001400000

¹³⁹ G. Lock. Labour Law, Parliamentary Staff and Parliamentary Privilege. Industrial Law Journal, 12(1), lk 37.

juhtimisorganitega on hõlmatud väga kitsas isikute ring – esimehest ja kahest aseesimehest koosnev Riigikogu juhatus ja selle valitav kantselei juhataja. Laiem administratiivne autonoomia ei tähenda kontrollimatust, vaid selgete juhtimis- ja kontrollismehhanismide väljatöötamist Riigikogu enda sees. Oluline on see, et Riigikogu Kantselei ei tegutseks üksnes Riigikogu esimehe või juhatuse huvidest lähtuvalt, vaid et parlamendil endal, k.a. opositsiooni esindajatel, oleks kontroll selle tegevuse üle.

Seetõttu peaks Riigikogu administratiivse võimekuse ja autonoomsuse kasv oleks seotud ka selle juhtimissüsteemi laienemisega nii, et sellesse oleks kaasatud rohkem Riigikogu liikmeid ning eeskätt erinevate fraktsioonide esindajaid. Tegemist võib olla kantselei või asjaajamise komisjoniga Soome ja Malta eeskujul, samal ajal tunneb Riigikogu juba praegu mitteformaalset konsultatiivorgani vormi – vanematekogu. Vanematekogu on fraktsioonide esindajatest, eeskätt juhtidest koosnev vastavalt vajadusele Riigikogu juhatuse kutsel kogunev nõuandva õigusega kogu, mis arutab Riigikogu töö korraldamisega seotud küsimusi.¹⁴⁰ Iseenesest ei takista põhiseadust ei vanematekogu seadustamist, ega ka muu Riigikogu tööd planeeriva ja siseküsimustega tegeleva kogu loomist.¹⁴¹ Oluline on ainult see, et nendele organitele ei delegeerita õigusi, mille kindlaid kandjad on põhiseaduses reguleeritud.

¹⁴⁰ RKKTS § 13 komm nr. 6.

¹⁴¹ PS § 69 komm 13.

4. Riigikogu finantsautonoomia

Parlamendi finantsautonoomia on üks olulisemaid iseseisva parlamendi tunnusi. Parlament peab olema rahaliste vahendite juhtimisel autonoomne, et tagada enda tegutsemist institutsiooniga ja täita enda põhiseadusliku pädevust. Parlamendi finantsautonoomiat peegeldavad kaks peamist aspekti: parlamendi iseseisvus enda eelarve ettevalmistamisel ning iseseisvus enda eelarve täitmise auditeerimisel.¹⁴² Mõneti tinglikult võib parlamendi finantsautonoomiat vaada laiemalt kui materiaalsete ressursside kasutamise autonoomiat, mis hõlmab endasse näiteks autonoomia saadikute tasude ja hüvitiste üle otsustamisel¹⁴³ ja iseseisvust enda hoonete ja muu kinnisvara valitsemisel. Arvestades käesoleva töö piiratud mahuga on põhjust keskenduda eeskätt kahele esimesele teemale.

4.1. Riigikogu eelarve koostamine

Riigikogu finantsautonoomia seisukohalt ei ole niivõrd oluline eelarve vastuvõtmise viimased faasid ehk hääletus eelarveel nõu üle - põhiseaduse § 115 järgi võtab igaaastaselt riigi tulude ja kulude eelarvet seadusena vastu Riigikogu. Ei ole kahtlust selles, et Riigikogu võtab ise enda eelarvet vastu ilma, et teised võimuharude organid just hääletamise protsessi sekkuksid. Küsimusi tekitab aga Riigikogu ja selle Kantselei eelarve koostamisega seonduv.

Oluline on see, et riigieelarve eelnõud esitab Riigikogule Vabariigi Valitsus. Riigieelarve koostamise ja vastuvõtmise korra sätestab seadus (PS § 117), konkreetselt on need küsimused reguleeritud riigieelarve seaduses (RES). RES § 2 lg 2 p 1 ja § 3 lg 2 koosmõjust lähtuvalt kohaldatakse Riigikogu Kantseleile riigieelarveseaduses ministeeriumi, selle valitsemisala ja riigiasutuste kohta sätestatud. RES § 35 lg 1 järgi esitab Riigikogu Kantselei enda eelarve projekti Rahandusministeeriumile.

Riigikogu eelarve projekti koostamine on Riigikogu Kantselei ülesandeks vastavalt RKKTS § 157-2 lg 1 p-s 7 sätestatule. Seda ülesannet Riigikogu Kantselei sees täidab Riigikogu

¹⁴² P.-C. Terenzio (toim). *Parliaments of the World. A Comparative Reference Compendium*. Aldershot: Gower Publishing Company Limited 1986, lk 237.

¹⁴³ M. Couderc, lk 19.

Kantselei finantsosakond. Selle osakonna põhimääruse¹⁴⁴ artiklis 2.1 on sätestatud, et finantsosakond koostab ja analüüsib koostöös teiste osakondadega Riigikogu ja Kantselei eelarve projekti. Riigikogu Kantselei poolt esitatud eelarve projekti, pärast läbirääkimiste pidamist, esitab Rahandusministeerium Vabariigi Valitsusele (RES § 36). Vabariigi Valitsusel on õigus põhiseaduslike institutsioonide, mh Riigikogu poolt esitatud eelarve projekti muuta. Sellel juhul peab ta vastavad muudatused ja erimeelsused põhjendama riigieelarve eelnõu seletuskirjas, mida ta Riigikogule edaspidiseks menetlemiseks esitab (RES § 37 lg 2).

Kirjeldatud olukord tähendab seda, et Riigikogusse menetluseks saabuv riigieelarve seaduse eelnõu võib mitte vastata Riigikogu Kantselei poolt koostatud eelarve projektile. Ehkki teoreetiliselt miski ei keela Riigikogu liikmetel esitada eelnõule muudatusettepanekuid, RKKTS § 120 lg 3 nõuab, et nad oleksid vastavuses RES § lg-s 40 sätestatud normiga: kulu tingivale muudatusettepanekule peab lisama rahalise arvestuse, milles on märgitud vajalikud katteallikad. Arvestades sellega, et eelarvet paneb süsteemselt kokku ja eelarve koostamist veab Vabariigi Valitsus Rahandusministeeriumiga eesotsas, on kaheldav, kuivõrd adekvaatsed on tegelikult Riigikogu ja selle liikmete võimalused oluliste süsteemsete muudatuste läbiviimises juba Riigikogusse esitatud eelarve puhul. Selge on see, et tegemist on aktuaalse probleemiga, mis omab väga olulist tähendust Riigikogu finantsautonoomia tagamise perspektiivist.¹⁴⁵

Probleemile on pööranud tähelepanu, lisaks Riigikogu esimehele, ka teiste põhiseaduslike institutsioonide juhid ühiskirjas peaminister Taavi Rõivase poole. Selles dokumendis väljendatakse muret selle üle, et kehtiv riigieelarve menetlus ei ole kooskõlas võimude lahususe põhimõttega, kuna piirab põhiseaduslike institutsioonide sõltumatust ja finantsautonoomiat.¹⁴⁶ Et tegemist ei ole värske probleemiga kinnitab ka see, et veel 1996. aastal oli Riigikogu Kantselei sunnitud põhjendama Riigikogu „rahalise sõltumatuse“ tähtsust võimude lahususe põhimõtte tagamiseks ja seadusandja pädevuse tõhusa realiseerimise

¹⁴⁴ Riigikogu Kantselei finantsosakonna põhimäärus. – Muudetud Riigikogu Kantselei direktori 28.03.2016 käskkirjaga nr. 19.

¹⁴⁵ K. Priks. Parlamentide finantsautonoomia. – RiTo 3/2001, lk 217.

¹⁴⁶ Põhiseaduslike institutsioonide pöördumine peaminister Taavi Rõivase poole. 29.03.2016.

seisukohalt.¹⁴⁷ Et hinnata, kuivõrd on selline Riigikogu enesekorraldusõiguse põhimõtte realiseerimine kooskõlas võimude lahususe ja tasakaalustuse põhimõttega, on tarvis võrrelda seda nii varasema õiguskorraga, kui ka muudes riikides kasutuses olevate süsteemidega.

Kehtiv eelarve koostamise ja menetlemise kord paljuskki peegeldab, teatud mõõndustega, kuidas läheneti Riigikogu eelarvele loomisele ka enne 1940. aastat. Nii oli näiteks 1934. aastal kehtestatud Riigikogu kodukorra § 5 p-ga 1 Riigikogu juhatuse pädevuses Riigikogu eelarve kavade ja Riigikogu eelarve täitmise aruannete läbivaatamine ja heakskiitmine. Konkreetsemaid ülesandeid eelarve küsimuste lahendamiseks sai juhatus kodukorra § 13 alusel delegeerida Riigikogu kantseleile, kehtestades kantselei korralduse.

Vastavalt riigi eelarve seaduse (1925. RES)¹⁴⁸ §-le 11 pidi riigi-keskasutuse staatust omav Riigikogu seadma kokku enda kulude ja tulude eelarve ettepaneku ja esitama seda 1925. RES § 18 alusel rahaministeeriumile ja riigikontrollile. Kui ministeeriumil ja Riigikogul tekkis eelarve suhtes lahkavamus ja nad ei jõudnud 1925. RES §-s 22 nõutud kokkuleppeni, lahendas lõplikult lahkavamuse Riigikogu juhatus (1925. RES § 23 lg 2). See regulatsioon lõi erilise eelarve menetlemise korra, mis kehtis üksnes Riigikogu ja riigikontrolli suhtes ning andis neile selge võimaluse öelda lõppsõna enda eelarve-eelnõud puudutavas diskussioonis. Tegemist on olulise erinevusega võrreldes kehtiva regulatsiooniga – Riigikogu ja Rahandusministeeriumi näol Vabariigi Valitsuse vahelise eelarvevaidluse lahendas lõplikult Riigikogu juhatus. Märkimisväärne on see, et antud otsus langetati veel riigieelarve koostamise staadiumil ehk enne Riigikogule esitamist.

Koos 1938. aasta põhiseadusega jõustunud kahekojalise Riigikogu ajutine kodukord säilitas parlamendi juhatuse vastutuse eelarveküsimuste eest. Nii kuulus kodukorra art II lg 2 järgi mõlema Riigikogu koja juhatuse ülesandesse vastava koja „administratsiooni ja majanduslikusse alasse puutuvate küsimuste“ lahendamine. Vastavad küsimused terve Riigikogu üldkoosoleku tasemel või mõlema kojaga seonduvalt olid Riigikogu üldkoosoleku juhatuse pädevuses. Riigikogu ajutise kodukorra art III lg 1 andis Riigikogu kodade juhatustele võimaluse delegeerida kodade peasekretärilele administratiivseid ja majanduslike

¹⁴⁷ A. Kasemets, K. Priks. Parlamendi eelarve-protsess meil ja mujal seoses seaduseelnõuga 163 SE. Riigikogu Kantselei majandusliku ja sotsiaalse informatsiooni osakond. Raport nr 8, 25.09.1996, lk 3.

¹⁴⁸ Riigi eelarve seadus. – RT 1.12.1925, 185/186, 101.

küsimusi. Vaatamata sellele, et muutus Riigikogu struktuur ja ka terve riigikorra iseloom, jäi vähemalt Riigikogu eelarve ettepaneku koostamine Riigikogu enda kätte.

Riigieelarve seaduse 1938. aasta redaktsioon (1938. RES)¹⁴⁹, ühelt poolt, on sarnane eelneva regulatsiooniga. 1938. RES § 12 järgi esitas riigi-keskasutis Riigikogu näol enda eelarve-ettepaneku koos lisadega Majandusministeeriumile ja Riigikontrollile ning pidi saama enda eelarve-ettepanekule asjaomase ministri heakskiitu. On võimalik, et sellist riigieelarve menetlust ootas ees teatud muutus: nimelt hakkas kujunema seisukoht, et mitte ei olnud Riigikogu, vaid selle kojad eraldi riigi-asutisteks.¹⁵⁰

Majandusminister sai teha Riigikogu eelarveettepanekus muudatusi (1938. RES § 16 lg 3). Erinevus eelnevalt kehtinud riigieelarve seadusega tekkis olukorras, kus Riigikogu ei olnud nõus majandusministri muudatustega ja ei suutnud temaga selles küsimuses jõuda kokkuleppele. Sellisel juhul pöördus Riigikogu Vabariigi Presidendi poole, kellel oli õigus panna punkti diskussioonis eelarve-ettepaneku üle (1938. RES § 17). Ehkki see regulatsioon oluliselt kärpis Riigikogu autonoomiat enda eelarve kujundamisel, säilis Riigikogul finantsautonoomia seisukohalt sümboolne eelis muude riigiasutuste ees – nemad pidid pöörduma majandusministriga lahkkelide olemasolu korral mitte Vabariigi Presidendi, vaid Vabariigi Valitsuse poole. Sisulist vahet neil kahel menetlusteel ilmselt ei olnud, kuna Vabariigi Valitsuse nimetas ametisse ja ametist vabastas jällegi Vabariigi President (1938. aasta PS § 50 lg 1). Niisiis näeme, et enne taasiseseisvumist tundis Eesti Vabariigi õiguskord kahte võimalust juhuks, kui Rahandusministeerium ei kooskõlastanud Riigikogu eelarve eelnõud: kas lõppotsus jäi Riigikogu juhatuse taga või langetas lõpliku otsuse täidesaatva võimu juhiks olnud riigipea.

4.2. Alternatiivsed võimalused eelarveprotsessi reguleerimisel

Muude parlamentaarsete vabariikide seas pakub ehk kõige radikaalsemat alternatiivi parlamendi finantsautonoomia realiseerimisele Malta. Malta parlamendi eelarve, mõningate eranditega, võetakse vastu otseselt Malta parlamendi poolt ning sellest saab automaatselt osa riigieelarvest (MPTS § 17 lg 1). Eraldi otsustatakse parlamendi peasekretäri ametitasu üle,

¹⁴⁹ Riigi eelarve seadus. - RT 15.03.1938, 24, 200.

¹⁵⁰ Mäll, J. Kehtiva riigi-eelarvetlusõiguse põhiprobleeme. – Õigus, 1940/I.

mida kinnitab Malta parlamendi asjaajamise komitee (MPTS § 17 lg 2 p b) ning lisatakse see parlamendi eelarvele. Viimane regulatsioon paistab loogilisena MPTS § 17 lg 3 valguses, mille järgi vastutab parlamendi peasekretär omakorda parlamendi eelarve eelnõu koostamise eest. Enne selle parlamendi ette toomist esitab parlamendi esimees eelarve eelnõud asjaajamise komisjonile (MPTS § 17 lg 4). See ei tähenda, et täidesaatva võimu osalus parlamendi eelarve kujundamise protsessist on välistatud – enne eelarve või lisaeelarve või eelarve muutmise eelnõu esitamist parlamendile, peab seda kinnitama asjaajamise komitee, mille liikmeks *ex officio* hakkab olema nende küsimuste arutamise juures Malta valitsuse rahandusminister (MPTS § 17 lg 5 p-d a ja b).

Täidesaatva võimu suhtes mitte nii resoluutset süsteemi leiab *Bundestagi* ja *Bundesrati* eelarve menetluses. BTK art 6 lg 3 järgi paneb esmalt *Bundestagi* eelarvet eelnõud paika vanematekogu, peale mille edastatakse seda parlamendi eelarvekomisjonile. Kusjuures komisjon saab eelarve eelnõu muuta ainult vanematekogu kooskõlastusel. Saksamaa Liitvabariigi riigieelarve seaduse¹⁵¹ (SL RES) § 28 lg 1 järgi laekuvad kõik eelarve eelnõud Liitvabariigi Rahandusministeeriumisse. Ministeerium analüüsib kõiki eelarveettepanekuid ja võib pidada läbirääkimisi nende muutmise üle (SL RES § 28 lg 2). Kui läbirääkimised parlamendi (ja ka teiste põhiseaduslike liitvabariigi organite) eelarvettepaneku üle ei anna tulemusi, annab Rahandusministeerium sellest Liitvabariigi valitsusele teada (SL RES § 28 lg 3). Riigieelarve eelnõud võtab vastu Liitvabariigi valitsus (SL RES § 29 lg 1) ning juhul, kui eelnõu erineb parlamendi esitatud ettepanekust ja parlamendiga ei ole selles jõutud üksmeelele, esitab ta *Bundestagile* ja *Bundesratile* riigieelarve eelnõud kooskõlastamata ettepanekutega koos (SL RES § 29 lg 3 ja § 30).

Saksamaal kasutuses olev seadusandliku kogu eelarve menetluse kord erineb niisiis Riigikogu omast kahes aspektis. Esiteks, selle koostamise etapil menetletakse seda kahes parlamendi organis – kantseleist rääkimata, kaasates sellesse rohkem parlamendi saadikuid ja fraktsioone. Teiseks, kui parlamendi eelarve ettepanekut ei suudeta rahandusministeeriumis ja valitsuses kooskõlastada, edastatakse seda Riigikogule riigieelarve eelnõuga koos nõ alternatiivse ettepanekuna. Seega, lõplik otsus võetakse vastu parlamendi eelarvekomisjonis.

¹⁵¹ http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Ministry/Laws/1969-08-19-federal-budget-code.pdf?__blob=publicationFile&v=3

Jällegi teistsugust finantsautonoomia lahendust pakkub Soome parlament. STK art 73 p 2 järgi vastutab parlamendi eelarve ettepaneku koostamise eest nn kantselei komisjon, mis koosneb parlamendi esimehest, aseesimeestest ja neljast parlamendi poolt valitud saadikust (STK § 72). Samuti on see komisjon pädev tegema parlamendile ettepaneku finantsreeglite kehtestamiseks. Paljuskki nendel reeglitel¹⁵² põhinebki Soome parlamendi eelarvemenetlus. Finantsreeglite § 4 järgi tugineb kantselei komisjon nendele samadele reeglitele parlamendi eelarve koostamisel ning § 6 alusel esitab ta parlamendi eelarve ettepaneku Rahandusministeeriumile. Ehkki Soome rahandusministri eelarve koostamise määruse¹⁵³ §-s 2 on ettenähtud võimalus kooskõlastamiseks esitatud eelarveettepanekute muutmiseks, on Soomes muutunud tavaks see, et parlamendi esitatud eelarvet valitsuse tasandil enne parlamendi esitamist ei muudeta.¹⁵⁴ Tegemist on siis veel ühe võimalusega, kuidas saab modereerida täidesaatva ja seadusandliku võimude suhteid parlamendi eelarvemenetlemisel nii, et viimase finantsautonoomia oleks tagatud.

Riigikogu finantsautonoomia tagamise aspektist on olemas veel üks oluline asjaolu. Nimelt näevad RES §§ 19 ja 20 ette ministeeriumite poolt strateegiliste arengudokumentide vastuvõtmist. Ehkki vastava seaduse eelnõue menetlemise ajal Riigikogus tõstetus küsimus selle kohta, kas peaksid põhiseaduslikud institutsioonid – RES § 2 lg 2 p 2 järgi on nendeks Riigikogu Kantselei, Vabariigi Presidendi Kantselei, Riigikontroll, Õiguskantsleri Kantselei ja Riigikohus ning nende halduala asutused – samuti vastu võtma strateegilisi arengudokumente, jäi siiski see kohustus seadusest välja (RES § 19 lg 7). See on ka loogiline, vastupidine kujutaks aga põhiseaduslike institutsioonide, k.a. Riigikogu Kantselei enesekorraldusõiguse piiramist kahel põhjusel.

Esiteks, tähendaks kohustus koostada arengudokumente institutsioonide arenguplaanide sidumist Vabariigi Valitsuse ja Riigikogu poliitikaga, kuna RES § 19 lg 6 peavad arengudokumendid olema omavahel kooskõlas. Teiseks, iseenesest seaduses sätestatud range kohustus enda tegevuse ja arengu planeerimisel kindlala viisil on enesekorraldusõiguse, RES kontekstis finantsautonoomia riiveks. Selline riive oleks lubamatu, kuivõrd ta piiraks

¹⁵² Eduskunnan tilisääntö. - Finlex 27.5.1988/460.

¹⁵³ Asetus valtion talousarviosta. - 11.12.1992/1243.

¹⁵⁴ S. Tiitinen. The Finnish Parliament in the the 21st Century. – M.O'Brien, R.Stapenhurst, N. Johnston (toim). Parliaments as Peacebuilders in Conflict-Affected Countries. Washington D.C.: World Bank Publications 2008, lk 228.

põhiseadusliku institutsiooni õigus autonoomselt planeerida oma tegevust.¹⁵⁵ Eelõeldu ei tähenda, et põhiseaduslikud institutsioonid ei pea üldse arvestama riigi arengu perspektiividega. Ent nende jaoks siduvaks tingimuseks selles küsimuses tuleb pidada iga-aastaselt vastuvõetavat riigieelarvet, mis tuleneb PS § 115 lg-st 1. Mingeid arengudokumente põhiseadus aga ette näe.

Huvitaval kombel on siiski põhiseaduslikud institutsioonid kohustatud esitama Rahandusministeeriumile oma valitsemisala rahastamiskavasid, mille koostamisel peavad nad lähtuma rahandusministri esitatud kulugadest. Selline kohustus on neile loodud isegi mitte otseselt seadusega, vaid RES § 22 lg 4 alusel rahandusministri määrusena kehtestatud eelarvestrateegia koostamise korrast. Sarnaselt eelnevalt mainitud arengudokumentidega tekitab selline kord kahtlusi selles, kas ei toimu sellise kohustuse panemisega lubamatut finantsautonoomia piiramist. Seda nii rahandusministri esitatavate kululagede, kuid ka iseenesest juba sellise kohustuse olemasolu seisukohalt. Kui Riigikogu finantsautonoomia tähendab iseseisvust enda eelarve kavandamisel, täitmisel ja selle üle järelevalve pidamisel, siis ei ole selge, miks peaks Riigikogu lähtuma täitevvõimu poolt paika pandud kululagedest enda tegevuse planeerimisel. Seetõttu võib pidada põhjendatuks eelnevalt viidatud põhiseaduslike institutsioonide juhtide üleskutset selle normi likvideerimiseks, kuna tegemist ongi enesekorraldusõiguse piiranguga, millel mingit põhiseadusliku õigustust ei ole.¹⁵⁶

Eeltoodu põhjal võib väita, et Riigikogu enesekorraldusõigus finantsautonoomia seisukohalt on praeguses õiguskorras piiratud viisil, mida ei saa pidada sobivaks võimude lahususe ja tasakaalustatuse seisukohalt. Riigieelarveseaduse regulatsioon erineb silmatorkavalt kaasaegsete parlamentaarsete vabariikide omadest selle poolest, et ta annab täidesaatvale võimule selge eelise Riigikogu eelarve kujundamisel ja jätab Riigikogule kas väga formaalsed või väga radikaalsed võimalused enda eelarve mõjutamiseks. Selles mõttes on praeguses korras näha veel 1938. aasta põhiseaduse järel loodud Riigikogu eelarve ettepaneku kooskõlastamise analoogi, kus lõppsõna jäi täidesaatva võimu taga. Samal ajal eristub Riigikogu eelarve menetlus ka parlamendi enda siseregulatsioonidega, mis ei näe ette Riigikogu tavalikmetel erilist võimalust Riigikogu eelarve kujundamiseks, kui võimalust

¹⁵⁵ Riigieelarve seaduse eelnõu 513 SE II. §-de 17 ja 18 põhiseaduspärasus ning kooskõla Riigikogu kodu- ja töökorra seadusega. Riigikogu Kantselei õigus- ja analüüsiosakonna arvamus, lk 2.

¹⁵⁶ Põhiseaduslike institutsioonide pöördumine peaminister Taavi Rõivase poole. 29.03.2016.

valida parlamendi juhatust välja arvata. Seadusandliku kogu piiratud õigusi enda eelarve menetlemisel süvendab kohustus koostada rahandusministri määratud kululaele vastavat rahastamiskava, mis juba olemuslikult kujutab endas piirangud Riigikogu finantsautonoomiale.

4.3. Järelevalve eelarve täitmise üle

Mis puudutab Riigikogu ja Kantselei eelarve täitmist, siis sarnaselt eelarve ettepaneku koostamisega täidab kinnitatud eelarvet RKKTS § 157-s lg 7 alusel Riigikogu Kantselei. See funktsioon on delegeeritud Riigikogu Kantselei finantsosakonnale, kelle ülesandeks on Riigikogu Kantselei põhimääruse art 36.8.1 alusel eelarvevahendite kasutamise tagamine vastavalt kinnitatud eelarvele ning majandusaasta aruande koostamine. RES § 53 lg 1 järgi saab Riigikogu Kantselei kasutada riigieelarve vahendeid sihtotstarbeliselt ja ainult siis, kui vastavad vahendid on eelarves ette nähtud.

Riigikogu Kantselei eelarve täitmist kontrollib eeskätt Riigikogu Kantselei direktor kui asutuse juht. Ta vastutab finantskontrollisüsteemi rakendamise ja selle tulemuslikkuse eest. Selle süsteemi eesmärk on tagada riigieelarve vahendite säästlik, tõhus, mõjus, õiguspärane ja läbipaistev kasutamine (RKS § 76 lg-d 1 ja 2). Vastavalt raamatupidamise seaduse (RPS) § 2 lg-le 4 on Riigikogu riigiraamatupidamiskohustuslane, kes peab esitama Rahandusministeeriumile ja Riigikontrollile riigiraamatupidamiskohustuslase bilansi ja tulemiaruaruande ning riigieelarve täitmise aruande (RPS § 37 lg 2). Tuleb tähele panna, et kuigi Riigikogu Kantselei põhimäärus näeb Riigikogu Kantselei finantsosakonna ülesandena ette majandusaasta aruande koostamise, on selle kohustuse tegelikuks sisuks siiski bilansi ja tulemiaruaruande ning riigieelarve täitmise aruande koostamine. Seda seetõttu, et RPS § 37 lg 1 järgi ei kohaldata riigiraamatupidamiskohustuslase suhtes majandusaasta aruande koostamise kohustust.

Kui aga rääkida Riigikogu ja selle Kantselei eskternse kontrolli kohta, siis majanduskontrolli nende suhtes teostab Riigikontrolli seaduse (RKS) § 7 lg 1 p 1 alusel Riigikontroll. Majanduskontrolli raames võib Riigikontroll hinnata mh Riigikogu Kantselei sisekontrolli, finantsjuhtimist, finantsarvestust ja finantsaruandeid (RKS § 6 lg 2 p 1), majandustegevuse, sealhulgas majandustehingute õiguspärasust (RKS § 6 lg 2 p 2), juhtimise, organisatsiooni ja tegevuse tulemuslikkust (RKS § 6 lg 2 p 3) ning infotehnoloogiasüsteemide usaldatavust

(RKS § 6 lg 2 p 4). Õiguskirjanduses on väljendatud seisukoht, et selline olukord võib minna vastuollu Riigikogu enesekorraldusõiguse põhimõttega.¹⁵⁷ Et hinnata seda, kuivõrd lubatav on Riigikogu enesekorraldusõiguse piiramine Riigikontrolli teostatava eksternse majanduskontrolli poolt, on vaja analüüsida nii selle regulatsiooni ajaloolisi juuri, kui ka sarnaste regulatsioonide reliseerimist teistes õiguskordades.

Tuleb alustada sellest, et 1938. RES § 26 pani riigieelarve täitmise vastutuse üksnes ja otseselt majandusministrile. Tema korraldusel sai Majandusministeeriumi Rahandusosakond hakata eraldama Riigikogule eelarves ettenähtud vahendeid ja tegema vastavaid väljamakseid. Ka Riigikontrolli seaduse § 1¹⁵⁸ ei näinud Riigikogu jaoks ette privileege majandusliku tegevuse ja eelarve täitmise kontrollimisel, pannes Riigikogu teiste riigiasutistega ritta – Riigikontrollil oli õigus kontrollida Riigikogu majandusliku tegevust seaduslikkuse, eelarvetele vastavuse ja õige arvestamise seisukohalt. Enne osundatava seaduse rakendamist on keeruline rääkida Riigikogu eksternsest majanduslikust kontrollist, kuna otseselt selleks volitatud riikliku institutsiooni enne Riigikontrolli loomist 1938. aasta põhiseaduses ei eksisteerinud. On aga näha teatud sarnasusis tol ajal ja praegu kehtival riigikontrolli töö reguleerival seadustel: mõlemad nägid ette Riigikogu majandusliku tegevuse sisulist kontrolli.

Vastupidiselt laiale autonoomiale täidesaatva võimu suhtes allub Malta parlament üldisele riigikontrolli menetlusele (MPTS § 18 lg 1). Malta põhiseaduse § 108 lg-ga 1 asutatud riigikontrolli institutsioon on pädev kontrollima igasuguste avalike vahendite kasutamist, k.a. Malta parlamendi peasekretäri kantseleid, teisisõnu, parlamenditeenistust. Kui võrrelda osundatud põhiseaduse sätet näiteks avaliku teenistuse regulatsiooniga (Malta PS X ptk), kus eraldiseisva parlamenditeenistuse loomine ei ole otsesõnu ettenähtud, siis parlamendi selgesõnaline allutamine audiitorkontrollile ei saa olla juhuslik. MPTS § 18 lg-d 1-3 lubavad samal ajal parlamendi asjaajamise komisjonile määrata riigikontrollist iseseisvat professionaalset audiitorit avalike vahendite kasutamise kontrollimiseks, kusjuures sellele audiitorile omistatakse kõiki õigusi, mis kuuluvad riigikontrollile. Riigikontroll, muuhulgas,

¹⁵⁷ Ü. Madise, J. Laidvee, H. Schneider, M. Vahar. Põhiseaduse § 133 kommentaar, p 4. - Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 3. täiend. vlj. Tallinn: Kirjastus Juura 2012.

¹⁵⁸ Riigikontrolli seadus. - RT 30.12.1937, 103, 836.

hindab avalike vahendite tõhususe, otstarbekuse ja säästlikuse kasutamist (Malta RKS¹⁵⁹ 5. artikkel, § 3).

Samal ajal Soome Riigikontrolli seaduse¹⁶⁰ § 1 lg 2 välistab parlamendi auditeerimist Riigikontrolli poolt. Seevastu sätestab SKK art 14 lg 1, et *Eduskunta* valib enda liikmete seast kolm audiitorit, kes omalt poolt valivad nelja audiitori. Vastavalt parlamendi finantsreeglite § 19 lg-le 1 on nelja audiitori puhul tegemist elukutselise audiitoriga. Audiitorite ülesandeks SKK art lg 2 järgi on auditeerida parlamendi majandusliku ja administratiivset tegevust ning esitleda auditeerimise tulemusi parlamendile.

Eeltoodu näitab ilmekalt, et ulatusliku finantsautonoomiaga parlament saab olla auditeeritav nii Riigikontrolli poolt, kui ka enda sisemise auditeerimise süsteemi järgi. Loogiline oleks eeldada korrelatsiooni nende kahe teguri vahel, mille järgi võiks suurem finantsautonoomia tähendada suuremaid kohustusi auditeerimise suhtes. Praktikas aga selline väide kinnitust ei leia. Pigem saab järeldada seda, et kaasaegsetes demokraatiates, kus maksumaksja raha kuritarvitamine võib tuua olulist mainekahju, kriminaalmenetlusest rääkima, on institutsioonid ise huvitatud läbipaistvuses ja ranges vahendite kontrollis iseseisvate asutuste ja ka avalikkuse poolt. Võib oletada, et maksumaksjate usaldus parlamendi kui avalike vahendite kasutaja vastu loob suuremad eeldused selle finantsautonoomia kindlustamiseks.

¹⁵⁹ Auditor General and National Audit Office Act. Last amended by Act X of 2013. Chapter 396.

¹⁶⁰ Laki valtiontalouden tarkastusvirastosta.- Finnlex14.7.2000/676.

Kokkuvõte

Riigikogu enesekorraldusõigus hõlmab kolme olulisemat komponenti: institutsionaalne autonoomia, administratiivne autonoomia ja finantsautonoomia.

Institutsionaalne autonoomia all tuleb mõista Riigikogu iseseisvust oma töö- ja kodukorra määramisel ning oma sisemise korra praktilisel tagamisel. Administratiivne autonoomia tähendab Riigikogu autonoomiat enda ametkonna kujundamisel: ametnike ja töötajate valikul, värbamisel, motiveerimisel jne. Finantsautonoomia all mõeldakse Riigikogu autonoomiat enda eelarve koostamisel ja vastuvõtmisel, samuti võimalust iseseisvalt pidada järelevalvet selle üle ning laiemalt valitseda enda pädevuse realiseerimise jaoks vajalike ressursse.

Kuigi võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtte kohaselt on Riigikogu tegevus piiratud teiste põhiseaduslike institutsioonide tegevusega, keskendus käesolev magistritöö ennekõike Riigikogu ja valitsuse suhete uurimisele, sest just täitevvõim ohustab parlamendi enesekorraldusõigust enim. Just seadusandliku ja täidesaatva võimu omavahelistes suhetes kerkivad kõige tõsisemad võimude lahususe ja tasakaalustusega seotud probleemid.

Institutsionaalse autonoomiaga seonduvates küsimustes on olulisemad järeldused järgmised. Esiteks, Riigikogu sisemise korra kehtestamine Riigikogu kodu- ja töökorra seadusena annab küll seadusandjale võimaluse realiseerida enesekorraldusõigust, ent jätab küsimusi just seaduse vormi mõttekuse kohta selle õigusakti jaoks. Taolist lähenemist ei saa leida teiste parlamentaarsete vabariikide, näiteks Soome, Saksamaa ja Malta põhiseadustest, mis küll võivad eeldada vastava akti menetlemist või välja kuulutamist seadusena, ent siiski ei samasta seda seadustega materiaalses tähenduses. Kuna Põhiseadusliku Assamblee stenogrammide tuginedes ei ole võimalik kindlaks teha, kas põhiseaduse loojad on Riigikogu kodukorra vormi üle sisuliselt arutanud, siis võib oletada, et tegemist on pigem 1938. aasta põhiseadusest üle võetud sättega, seda aga Riigikogu veelgi suhtes piiravamas vormis. Tähelepanuväärseks on ka asjaolu, et RKKTS muutmiseks puudub eriline menetluse liik, mis oleks just Riigikogule käepärasem, vaid sellele lähenetakse kui ühele konstitutsioonilistest seadustest. Ei ole alust väita, et selline olukord oleks kuidagi vastuolus võimude tasakaalustatuse põhimõttega, ent kui Eesti põhiseadus on kunagi küps süsteemseks

revisjoniks, võiks kaaluda ka Riigikogu kodu- ja töökorra staatuse muutmist, vähemalt osaliselt, Riigikogu siseaktiks. See kindlustab, et Riigikogu saab realiseerida enda enesekorraldusõigust paindlikumalt ja Vabariigi Presidendist sõltumatult.

Riigikogu sisemise korraga on seotud menetluslik autonoomia ehk Riigikogu autonoomia enda menetluse määramisel ja üles ehitamisel, päevakorra seadmisel ja istungite aja määramisel. PS §-st 67 tulenev Riigikogu istungjärkude ajaline piirang ei oma mingit erilist tähtsust seadusandja menetlusliku autonoomia seisukohalt, sest Riigikogul on olemas, sarnaselt võrreldavate riikide parlamentidega, võimalus koguneda erakorraliselt väljaspoolt kindlalt määratud aegu. Kuna see põhiseaduse paragrahv oli põhiseaduse teksti üle võetud Jüri Raidla põhiseaduse eelnõust ilma mingi Põhiseadusliku Assamblee stenogrammides kajastunud aruteluta ja sisulise põhjendusega, võib ka seda pidada ajalooliseks pärandiks, millel olulist sisulist tähendust tänapäeval ei ole. Üldiselt aga ei ole põhjust väita, et Riigikogu menetluslik autonoomia oleks kuidagi oluliselt piiratud ning Riigikogu ja selle juhatus omavad kontrolli Riigikogu päevakorra üle selle mõiste kitsas ja laias tähenduses.

Vabadusega määrata enda sisekord seostub ka õigus seda täide viia. Siia kuulub Riigikogu õigus määrata reegleid, mis tema liikmetele ja teistele Riigikogu hoones viibijatele kehtivad, neid reegleid täide viia ja vajadusel sanktsioneerida neid, kes neid reegleid ei järgi. Paradoksaalsel kombel on seadusandja ise otsustanud enda õigusi selles küsimuses, teiste riikide parlamentidest erinevalt, suurel määral reguleerimata jätta. Vajadusele täpsema reguleerimise järele on hakatud osundama varsti peale põhiseaduse vastuvõtmist, nenditi seda ka kakskümmend aasta pärast põhiseaduse vastuvõtmist. Oluline on see, et antud küsimuses lubab põhiseadus selgemalt sisustada enda vastavasisulisi õigusi, milleks piisaks kasvõi RKKTS-i täiendamisest. Seega ei ole põhjust väita, et praeguses õiguskorras oleks piiratud Riigikogu autonoomia enda jurisdiktsiooni kehtestamisel.

Reeglite kehtestamise ja tagamise õigusega on tihedalt seotud Riigikogu võimalus teostada politsevõimu enda territooriumil ehk õigust, mida üpris paljud parlamendid on ühel või teisel moel rakendanud enda turvalisuse ja iseseisvuse tagamiseks. Täna on Riigikogu enesekorraldusõigust selles valdkonnas minetanud täidesaatvale võimule ning allub julgeoleku küsimustes Vabariigi Valitsuse määrustega kehtestatud korrale. Arvestades sellega, et tegemist on rahvaesinduse ja rahvasaadikute turvalisuse küsimusega ning sellega, et varasemalt on Riigikogul olnud ulatuslikumad õigused korra tagamiseks ja politsevõimu

teostamiseks enda territooriumil, on põhjust pidada praegust olukorda võimude tasakaalustatuse põhimõttega vastuolus olevaks. Ilmselt aga just ajalooline kontekst, mis võib viidata politseivõimu liigsele koondumisele autoritaarsete võimulolijate kätte, motiveerib Riigikogu tagasihoidlikult lähenema enda enesekorraldusõigus teostamisele selles valdkonnas.

Minnes edasi administratiivse autonoomiaga seotud aspektide analüüsimisele võib täheldada seda, et võrreldes võrdlusriikide parlamentidega torkab silma asjaolu, et Riigikogu Kantslei ei ole asutus, kelle tegevuses saaks iga Riigikogu saadik või isegi saadikute grupp mängida olulist rolli. Erinevalt Soome, Saksamaa ja Malta parlamendist allub Riigikogu Kantslei kitsalt Riigikogu juhatusele, mis koosneb ainult kolmest isikust, kes kogu tahtmise juures saavad täna esindada heal juhul poolt Riigikogu poliitilisest maastikust. Võib väita, et selline Riigikogu juhtimisstruktuur on tugevalt inspireeritud sajandi esimeses pooles kehtinud normidest. Kindlasti on aga tegemist küsimusega, mis on täiesti Riigikogu enesekorraldusõigusega hõlmatud ning ei ole põhjust väita, et selles küsimuses oleks Riigikogu piiratud.

Vaatamata sellele, et Riigikogule ei laiene mitmed Vabariigi Valitsuse poolt kehtestatud avaliku teenistust mõjutavad regulatsioonid, ei ole põhjust väita, et Riigikogu enesekorraldusõigus enda ametnike värbamisel ja teenistusse võtmisel oleks täiel määral tagatud. Administratiivset autonoomiat just inimresursside juhtimisel peetakse peaaegu üksmeelselt enesekorraldusõiguse peamiseks väljundiks. Olukord, kus Riigikogul ei ole reaalset võimalust kujundada ülejäänud avalikust teenistusest sõltumatut ning seadusandja vajadustest lähtuvat ametkonda viisil, mis oleks just seadusandjale sobiv, ei anna ka võimalust tagada Riigikogu enesekorraldusõiguse tõhusat realiseerimist. Ent võimude tasakaalustatuse printsiip ei eelda Riigikogu ametkonna jaoks eraldiseisva regulatsiooni loomist, nagu on seda teinud Malta ja Soome. Kuna Riigikogu on ise end allutanud avaliku teenistuse regulatsioonile, siis tekib küsimus: kas Riigikogu ei taju seda piiranguna või on see Vabariigi Valitsuse poliitiline surve, mis ei lase sellest raamist väljuda?

Siin oleks aga vajalik teha samm tagasi Riigikogu juhtimisstruktuuri juurde. Vajadus vabaneda täidesaatva võimu jaoks siduvatest regulatsioonidest ei tähenda, et Riigikogu peaks olema kontrollimatu enda ametnike nimetamisel ja töötajate palkamisel. Vastupidi, see eeldab Riigikogu poolt palju süsteemsema ja tõhusama sisejuhtimise ja kontrollimise süsteemi

loomist teiste parlamentidega sarnase siseasjade komisjoni või kantselei komisjoni või asjaajamise komisjoni näol. Oluline on see, et Riigikogu juhtimises saaksid osaleda kõik parlamendis esindatud rühmad ning, et ka Riigikogu tavalikmetel oleks tõhus võimalus kontrollida, mis toimub Riigikogu Kantseleis ja mõjutada Riigikogu sisekorraldusega seotud küsimusi. Lahenduseks võib olla ka praegugi mitteformaalselt eksisteeriv vanematekogu töövorm. Selge on aga see, et suurem autonoomia enda ametkonna kujundamisel teiste riikide parlamentides on kompenseeritud selgema ja tõhusama juhtimisstruktuuriga. Riigikogu enesekorraldusõiguse tugevdamisel on vaja seda silmas pidada.

Ei ole põhjust väita, et praeguses õiguskorras Riigikogule oleks tagatud tõhus finantsautonoomia. Olukord, kus Riigikogu ei oma reaalselt võimu enda eelarve eelnõu üle, on selgelt vastuolus võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttega. Tegemist on õigusega, mida tunnustati Eesti õiguspraktikas veel enne enesekorraldusõiguse defineerimist Riigikohtu poolt. Parlamendi õigust kontrollida enda eelarve menetluse protsessi peetakse seadusandja autonoomia olulisemaks koostisosaks ning praegu Vabariigi Valitsusele kuuluv õigus muuta Riigikogu eelarvet enne parlamendile esitamist ei ole samastatav kaasaegsetes parlamentaarsetes vabariikides valitseva korraga. Isegi XX sajandi esimesel poolel, kui enesekorraldusõigus ja finantsautonoomia polnud Eesti õiguskorras teada-tuntud mõisted, oli Riigikogu pikalt olukorras, kus kontroll Riigikogu eelarve üle oli Riigikogu käes. Kehtiva korra vastuolu võimude lahususe põhimõttega on veelgi selgem seetõttu, et Riigikogu on kohustatud koostama rahastamiskavasid, mille suhtes saab rahandusminister kehtestada kululae. Ka see näitab, et praegune võimude tasakaalustatuse süsteem, vähemalt eelarvelistes küsimustes, on tugevalt täidesaatva võimu poole kaldu.

Seetõttu tuleks kaaluda Riigikogu finantsautonoomia laiendamist, eeskujusid selleks leiab ka teiste riikide regulatsioonidest. Seda võib saavutada vägagi erinevate meetmetega ning mitte alati ei pea nad võtma seaduste kuju. Nii näiteks on Soomes tavaks, et täidesaatva võimu organid põhimõtteliselt ei muuda *Eduskunta* eelarveprojekti, ehkki seaduse alusel on rahandusministeeriumil õigus vastavaid muudatusi algatada. Ilmselt oleks Eesti õiguskorra jaoks ühest äärmusest teisse hüppamine Maltal kehtivale süsteemile üleminek, kus valitsusel on pelgalt võimalus osaleda parlamendi eelarvet välja töötava komisjoni töös, mille töö tulemus saabki riigieelarve osaks automaatselt. Tõenäoliselt Eesti õiguskorraga sobivam oleks kaaluda *Bundestagi* eelarve suhtes kehtiva süsteemi kohandatud kujul ülevõtmist, kus

üksmeele puudumisel eelarveettepaneku üle esitatakse parlamendile alternatiivseid ettepanekuid.

Mis puudutab Riigikontrolli poolt teostatavasse majanduskontrolli, siis taolise kontrolli puhul on tegemist suhteliselt levinud praktikaga rahvusvahelises mastaabis. Küsimus tekib pigem konkreetselt Riigikontrolli seaduses sätestatud majanduskontrolli ulatuse osas, mis lisaks formaalsele kontrollile võib hakata hindama ka teatud kulutuste ja finantsotsuste otstarbekust, mis aga omalt poolt piirab juba Riigikogu enesekorraldusõigust finantsautonoomia seisukohalt. Ei ole aga alust väita, et tegemist oleks lubamatu võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtte rikkumisega. Analüüsides Eesti Vabariigi põhiseadust ajaloolises perspektiivis võis täheldada, et juba 1938. aasta põhiseaduse alusel oli Riigikontrollile antud piisavalt ulatuslikud õigused enda pädevuse teostamisel ning Riigikogu ei eristunud selles küsimuses teistest asutustest. Kui pidada silmas, et eelnevad põhiseadused olid praeguse põhiseaduse koostamisel mõneti eeskujuks, siis võib aru saada, miks on Riigikontrollile jäetud nii laiad õigused enda pädevuse realiseerimisel. Tõenäoliselt, selgemat hinnangu sellele olukorrale võib ühel hetkel anda Riigikohtu halduskolleegium, kes teatavasti tunnistas Riigikogu õigust olla kohtumenetluse pooleks kohtuvaidluses teise asutusega, kui asi puudutab enesekorraldusõiguse küsimust.

Vastus selle magistritöö uurimisküsimusele seisneb selles, et Riigikogu enesekorraldusõiguse piirangud neis aspektides, kus piirangud eksisteerivad, on seotud täidesaatvale võimule antud õigustega mõjutada Riigikogu põhiseadusliku pädevuse realiseerimist. Mõned nendest piirangutest, nagu näiteks Riigikogu finantsautonoomia piiramine, kujutavad endast väga tõsist ja otsest Riigikogu enesekorraldusõiguse riivet ning ei ole seetõttu ka legitiimsed. Mõned, nagu politsevõimu puudumine või nõrk jurisdiktsiooniline autonoomia on pigem seotud Riigikogu enda soovimatusega vastavaid õigusi sisustada.

Eesti õiguskorra ajaloolis-võrdlev analüüs näitas selgelt, et Riigikogu enesekorraldusõiguse kaasaegsele tähendusele omistatavaid õigusi tunnustati olulistena ka esimeste põhiseaduste ajal. Ehkki Riigikogu reaalne autonoomia kõikus vastavalt õiguspoliitilistele muutustele riigikorralduses, selle autonoomia olemasolu ja esile toomise olulisus olid õigusteadlastele selge. Eesti õiguskord võttis seda veel esimese põhiseaduse koostamise ajal ning mitmed praeguse põhiseaduse regulatsioonid on samuti sellest mõjutada saanud.

Riigikogu enesekorraldusõigusega seonduvalt saab teha veel ühe järelduse, mis selle magistr töö teemaga otsest seost ei oma, küll on aga tähtis selle enesekorraldusõiguse tagamise aspektist. Ehkki Eesti põhiseadus sätestab võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtte alusel kindlate võimuharude eristamise, mõjutab tegelikkuses tihtipeale võimu reaalset jagunemist poliitiline olukord ja erakondade vahelised koalitsioonid. Seetõttu, püüdes tagada Riigikogu jaoks tõelist autonoomiat ja tegutsemisvabadust, peaksime keskenduma mitte üksnes õiguslikele probleemidele, vaid arvestama ka poliitilise reaalsusega. Selles valguses võib eespool nimetatud õiguslikele sammudele lisaks olla vajalik kindlustada ka seadusandja suurem poliitiline sõltumatus ja parem kaasamispoliitika Riigikogu enda sees. Selleks võib olla nii Riigikogu juhtimisstruktuuri mitmekesistamine ja laiapõhjalisemaks muutmine, kui ka Riigikogu esimehe mandaadi pikendamine eesmärgiga tõsta Riigikogu juhatuse autoriteeti ja vähendada sõltuvust erakondlikest mõjudest.

Nii või teisiti on Riigikogu ja ka teiste põhiseaduslike institutsioonide enesekorraldusõiguse teema oluline võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttel toimiva Eesti Vabariigi kui demokraatliku õigusriigi tugevamaks ja paindlikumaks muutumisel. Seetõttu on Riigikogu enesekorraldusõiguse uurimine põhiseaduslikkuse järelevalve, kohalike omavalitsuse õiguste või haldusorgani volituste piiride seisukohalt aktuaalne ka edaspidi.

Резюме

Автономия Рийгикогу в исторической и сравнительной перспективе

Один из главных принципов, на которых основана Эстонская Республика в качестве парламентской республики является широко известный принцип разделения властей. § 4 Конституции Эстонской Республики устанавливает принцип баланса властей наряду с их разделением. Это означает, что разные ветви власти должны быть не только разделены, но они должны также и уравнивать друг друга. Такой подход необходим для того, чтобы государственная система развивалась равномерно и не один из органов не мог бы сконцентрировать в своих руках, а точнее в руках своего руководства, слишком много власти. Выдающиеся эстонские юристы Калле Меруск и Рауль Наритс справедливо подмечают, что из всего многообразия конституционных институтов и органов разделения властей наиболее серьёзной проблемой является «крен» системы разделения и баланса властей либо в сторону законодательной, либо в сторону исполнительной власти. Если первый случай может означать так называемый парламентский абсолютизм, признаки которого можно было найти в первом десятилетии существования Эстонской Республики, то второй случай практически неминуемо приводит к установлению авторитарного режима правления, что также познала Эстония после принятия поправок к Конституции в 1933 году.

Современное понимание о том, как должна работать система разделения и баланса властей предполагает наличие так называемой внутренней автономии или просто автономии её субъектов – органов различных ветвей власти, и конституционных институтов. Последнее особенно важно, так как эстонская система разделения властей устроена сложнее, чем предполагает третичное разделение на исполнительную, законодательную и судебную власть. Во-первых, Президент Республики не является отдельной ветвью власти, а органом исполнительной власти наряду с Правительством Республики. Во-вторых, канцлер права и Государственный контроль, хотя и не относятся в трёх упомянутым в 14-ом параграфе конституции ЭР ветвям власти, находятся с ними в системе горизонтального разделения властей. К этим двум органам власти, а также к Государственному суду, Канцелярии Рийгикогу и Президенту Республики применяется термин «конституционный институт».

Автономия конституционного института означает, что этот институт имеет право, независимо от других конституционных институтов, устанавливать свой внутренний порядок работы и организацию выполнения установленных конституцией ЭР задач. Орган, который пользуется правом автономии, самостоятельно определяет внутренние правила и установки, касающиеся исключительно его персонала. Важно отличать это право от права принятия дискреционных решений, которое означает право наделенного властью органа принимать то или иное решение, или вообще не принимать решения, которое создаёт права и обязанности для лиц, не входящих в круг работников и чиновников органа. Иными словами, автономия в данном контексте касается лишь тех процессов и решений, которые не имеют никакого влияния на окружающий мир и затрагивают лишь сам конституционный институт.

Разумеется, речь не идёт об абсолютной автономии и возможности делать все, что угодно внутри конкретного органа или института. Первое и главное, что ограничивает право автономии, это нормы конституции. Так, парламент не может принять решения принимать на работу только жителей острова Сааремаа – это прямо противоречит параграфу 12 конституции ЭР, который запрещает дискриминацию. Вторым важным ограничением является внутренняя автономия других органов и институтов. Это означает, что принятые в рамках реализации права автономии решения не могут затрагивать вопросы автономии других органов. К примеру, принимая свой внутренний бюджет, Рийгикогу не может тем самым ограничить бюджет Государственного контроля. Еще одной границей внутренней автономии являются принципы, цели и ценности конституции ЭР. Так как эти критерии невозможно точно и окончательно сформулировать, а также учитывая то, что они могут со временем несколько меняться, границы внутренней автономии периодически нарушаются, что создаёт проблемы и конфликты в системе разделения и баланса властей.

Эта работа концентрируется на том, чем именно ограничена внутренняя автономия Рийгикогу, и ищет ответ на вопрос, насколько легитимны эти ограничения. Особое внимание к автономии законодательного органа обосновано несколькими факторами. Во-первых, учитывая парламентское устройство Эстонской Республики и принимая во внимания принцип законности, наиболее широко влиять на государственную жизнь и деятельность остальных органов может именно парламент. Это значит, что и круг вопросов, охваченных автономией парламента, необычайно широк и разнообразен. Во-

вторых, именно независимость законодательной власти по отношению к исполнительной власти зачастую является одним из главных условий сохранения и развития демократического устройства.

Автономию Рийгикогу можно с определенной долей условности разделить на три основных компонента: институциональная автономия, административная автономия и финансовая автономия. Это разделение во много раз условно, так как общепринятой и всецело проработанной концепции подхода к автономии парламентов не существует, что делает изучение этой темы еще более интересным с точки зрения государственного и конституционного права.

Под институциональной автономией подразумевается возможность парламента самостоятельно принимать свой внутренний распорядок и правила работы, которые в контексте Рийгикогу выражаются в соответствующем законе. Важно, что этот закон имеет статус конституционного, т.е. он может быть принят и изменен исключительно большинством голосов состава парламента. Статус внутреннего распорядка в качестве закона, да и еще конституционного явно усложняет положение Рийгикогу в вопросе о распоряжении правом автономии. Проблема заключается в том, что законы должны провозглашаться Президентом Республики, который имеет право суспензивного, или откладывающего вето. Более того, апеллирование к несоответствию конституции при применении этого права открывает перспективу анализа закона о внутреннем распорядке и правилах работы Рийгикогу еще до его вступления в силу. Подобную ситуацию сложно назвать благоприятной для парламента, особенно учитывая исторический контекст: и во времена так называемой первой конституции, и во времена диктатуры Константина Пятса, у парламента была возможность принять внутренний распорядок решением, или не имеющим форму закона, или не предполагавшим провозглашение главой государства. Кроме того, другие парламентские республики Европейского Союза, такие как Мальта, Германия и Финляндия, предполагают принятия соответствующих актов без участия исполнительной, и тем более судебной власти. И все же, такой порядок нельзя считать нелегитимным, ведь он напрямую исходит из конституции ЭР. Другое дело, что при её потенциальной ревизии вопрос об изменении параграфов, касающихся внутреннего распорядка и правил работы Рийгикогу мог бы быть поднят.

Как уже было упомянуто, вторым важным аспектом внутренней автономии является административная автономия. Она подразумевает возможность парламента автономно формировать собственную администрацию или канцелярию, определять её структуру и конкретные задачи, создавать штат чиновников и работников по своему усмотрению. Самая серьёзная проблема, связанная с этой темой, это вопрос об особом статусе чиновников парламента по отношению ко всей остальной государственной службе. Такой статус применяется, к примеру, на Мальте и в Финляндии, однако сам по себе он не является обязательным условием для реализации права на автономии. Важно, чтобы вне зависимости от статуса чиновников система их вербовки, назначения и иные вопросы отвечали реальным потребностям парламента. Закон о государственной службе освобождает парламентских чиновников от некоторых правил, принимаемых постановлениями Правительства Республики, и отдаёт решение вопросов о порядке вербовки, точных требованиях, об обучении, системе повышений и т.д. в компетенцию канцелярии Рийгикогу. Тем не менее, парламент все равно остается связан общими положениями закона, которые не предполагают отдельного регулирования со стороны исполнительной власти. Такая ситуация противоречит принципу автономии парламента, так как его административная автономия предполагает возможность формировать штат своей администрации, не ориентируясь на законы, основным адресатом которых являются чиновники правительственных учреждений. Поэтому для приведения существующих норм в соответствие с принципом о разделении и балансе властей необходимо освободить Рийгикогу от соблюдения конкретных положений закона о государственной службе, которые касаются вербовки чиновников и принятия их на службу, и дать возможность парламенту самому создавать соответствующий регламент, основанный на базовых принципах закона.

Третьим важным компонентом права об автономии является финансовая автономия. Она включает в себя право парламента самостоятельно формировать свой бюджет, действовать исходя из него и осуществлять контроль за его выполнением. Несколько опосредованно в эту категорию включают также независимость парламента в распоряжении собственным имуществом. Наиболее проблемной стороной финансовой автономии Рийгикогу является формирование собственного бюджета. Согласно конституции, бюджет формируется правительством и выносится на обсуждения парламента для его дальнейшего принятия. Это означает, что проект бюджета парламента и его канцелярии, который принимает правление Рийгикогу сначала

передаётся министерству финансов, которое затем направляет его в Правительство Республики для утверждения проекта государственного бюджета. Закон о государственном бюджете даёт министру финансов права изменить бюджет парламента, и если Правительство Республики согласится с его решением, то тогда проект парламентского бюджета будет изменен и сопровождается соответствующими объяснениями. И хотя окончательное принятие бюджета за парламентом, повлиять на цельный государственный бюджет представляется достаточно сложной задачей, учитывая необходимость нахождения источников покрытия расходов и доверие большинства парламента, которое обычно имеется у правительства. По этой причине представляется необходимым изменить нынешний порядок составления государственного бюджета с целью обеспечения полноты финансовой автономии парламента. При этом нет прямой необходимости проводить радикальные реформы и устанавливать систему, подобную мальтийской, когда парламент принимает свой бюджет практически без участия правительства и просто добавляет его к государственному бюджету. Более органичным для эстонской системы права будет схожая с Германией система, при которой те части бюджета парламента, по которым не удалось достичь компромисса между парламентом и министерством финансов, добавляется в окончательный проект государственного бюджета в качестве альтернативного предложения.

Данная магистерская работа демонстрирует, что внутренняя автономия Рийгикогу не обеспечена в полной мере, и что она серьёзно ограничена правилами бюджетного делопроизводства и вербовки персонала. Очевидно, что многие существующие конституционные нормы имеют свои корни в предыдущих редакциях конституции, что даёт основание считать принцип внутренней автономии парламента не столь новым явлением, как обычно считается. В то же время, различия в регламентировании реализации внутренней автономии Рийгикогу коренным образом отличаются от таковых в других парламентских республиках Европы. Все это создаёт предпосылки для дальнейших исследований тематики внутренней автономии и рассмотрения некоторых вариантов её усиления в существующей правовой системе.

Lühendid

ATS	avaliku teenistuse seadus
ASGP	Parlamentide Peasekretäride Assotsiatsioon
BTK	<i>Bundestagi</i> töökord
EKK	<i>Eduskunta</i> kodukord
EIK	Euroopa Inimõiguste Kohus
MATS	Malta avaliku teenistuse seadus
MKK	Malta parlamendi kodukord
MPTS	Malta parlamenditeenistuse seadus
PS	põhiseadus
RES	riigieelarve seadus
RKHKo	Riigikohtu halduskolleegiumi otsus
RKK	Riigikogu kodukord
RKKTS	Riigikogu kodu- ja töökorra seadus
RKPJKo	Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus
RKÜKo	Riigikohtu üldkog otsus
RT	Riigi Teataja
SKK	<i>Bundestagi</i> kodukord
TLS	töölepinguseadus
VVm	Vabariigi Valitsuse määrus
ÕPS	Malta Esindajatekoja õiguste ja privileegide seadus

Kasutatud kirjanduse loetelu

Eesti Vabariigi õigusaktid:

1. Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT I, 15.05.2015, 2.
2. Riigikogu kodu- ja töökorra seadus. - RT I, 28.06.2016, 22.
3. Riigieelarve seadus. - RT I, 21.06.2016, 20.
4. Riigikontrolli seadus. - RT I, 30.12.2015, 70.
5. Avaliku teenistuse seadus. - RT I, 06.10.2016, 3.
6. Töölepingu seadus. - RT I, 07.12.2016, 12.
7. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus. - RT I, 06.05.2016, 8.
8. Politsei ja piirivalve seadus. - RT I, 15.12.2016, 7
9. Isikute kaitse ja objektide valve korraldamise alused, teostamise viisid ning koostöö kord. VVm 17.12.2009 nr 210. – RT I 2009, 65, 444.
10. Politsei poolt valvatavad objektid. VVm 17.12.2009 nr 211. – RT I, 22.11.2016, 10.
11. Riigikogu Kantselei põhimäärus. Viimati muudetud Riigikogu juhatuse 15.11.2016 otsusega nr 176. Kättesaadav Internetist: <https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2014/11/Riigikogu-Kantselei-p%C3%B5him%C3%A4%C3%A4rus2017.pdf>.
12. Riigikogu Kantselei finantsosakonna põhimäärus. Viimati muudetud Riigikogu Kantselei direktori 28.03.2016 käskkirjaga nr 19. Kättesaadav Internetist: <https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2014/11/Finantsosakonna-p%C3%B5him%C3%A4%C3%A4rus-1.pdf>.

Ajaloolised Eesti Vabariigi õigusaktid:

13. Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT, 09.08.1920, 113/114, 243.
14. Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seadus. – RT, 28.10.1933, 86, 628.
15. Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT, 03.09.1937, 71, 590.
16. Riigikogu kodukord. – RT, 28.04.1921, 33, 26.
17. Riigiteenistuse seadus – RT 23.12.1924, 149, 97.
18. Riigi eelarve seadus. – RT 1.12.1925, 185/186, 101.
19. Riigiasutuste koosseisude ja riigiteenijate palgade seadus. – RT 24.03.1927, 27, 15.

20. Riigikogu kodukorra täiendamise seadus. – RT 29.03.1929, 30, 202.
21. Riigikogu kodukord. – RT 23.01.1934, 5, 37.
22. Riigivanema otsus nr. 326. – RT, 27.02.1934, 35, 311.
23. Riigiteenistuse seaduse muutmise ja täiendamise seadus. – RT 9.04.1936, 31, 208.
24. Rahvuskogu kodukord. – RT 5.02.1937, 10, 82.
25. Riigikogu ajutine kodukord. – RT 3.09.1937, 71, 594.
26. Riigikogu töökorra seadus. – RT 3.09.1937, 71, 595.
27. Riigikontrolli seadus. - RT 30.12.1937, 103, 836.
28. Riigi eelarve seadus. - RT 15.03.1938, 24, 200.

Välisriikide õigusaktid:

29. Basic Law for the Federal Republic of Germany. Last amended on 23 December 2014. Deutscher Bundestag. Kättesaadav Internetis: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf> (24.04.2017).
30. Rules of Procedure of the German Bundestag and Rules of Procedure of the Mediation Committee. As at: May 2014. Kättesaadav Internetis: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80060000.pdf> (24.04.2017).
31. Criminal Code in the version promulgated on 13 November 1998, Federal Law Gazette [Bundesgesetzblatt] I p. 3322, last amended by Article 1 of the Law of 24 September 2013, Federal Law Gazette I p. 3671 and with the text of Article 6(18) of the Law of 10 October 2013, Federal Law Gazette I p 3799. Kättesaadav Internetis: http://www.gesetze-im-internet.de/englisch_stgb/englisch_stgb.html#p0007 (24.04.2017).
32. Code of Conduct for Members of the German Bundestag. Compiled documentation. Kättesaadav Internetis: http://www.bundestag.de/blob/195006/a1232d4a394f7cdee1b9bccc2f374880/code_of_conduct-data.pdf (24.04.2017).
33. Federal Budget Code. 19 August 1969, last amended 15 July 2013. Kättesaadav Internetis: <http://www.bundesrechnungshof.de/en/bundesrechnungshof/rechtsgrundlagen/federal-budget-code> (24.04.2017).

34. The Constitution of Finland 11 June 1999 (731/1999, amendments up to 1112 / 2011 included). Kättesaadav Internetis: <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf> (24.04.2017).
35. Act on the Knowledge of Languages Required of Personnel in Public Bodies (424/2003). Kättesaadav Internetis: <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2003/en20030424.pdf> (24.04.2017).
36. State Budget Act (423/1988; amendments up to 447/2006 included). Kättesaadav Internetis: <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1988/en19880423.pdf> (26.04.2017).
37. Parliaments Rules of Procedure 17 December 1999 (40/2000, amendments up to 63/2015 included). Kättesaadav Internetis: https://www.eduskunta.fi/EN/tietoaeduskunnasta/Documents/RulesofProcedure_2015_0416.pdf (24.04.2017).
38. Constitution of Malta. Last amended by Act XLIV of 2016. Kättesaadav Internetis: <http://www.justiceservices.gov.mt/DownloadDocument.aspx?app=lom&itemid=8566&l=1> (24.04.2017).
39. House of Representatives (Privileges and Powers) Ordinance. Last amended by Legal Notice 409 of 2007. Chapter 113. Kättesaadav Internetis: <http://justiceservices.gov.mt/DownloadDocument.aspx?app=lom&itemid=8650&l=1> (26.04.2017)
40. Public Administration Act. Last amended by Legal Notice 108 of 2017. Chapter 497. Kättesaadav Internetis: <http://justiceservices.gov.mt/DownloadDocument.aspx?app=lom&itemid=8963&l=1> (25.04.2017).
41. Financial Administration and Audit Act. Last amended by Act IV of 2011. Chapter 174. Kättesaadav Internetis: <http://justiceservices.gov.mt/DownloadDocument.aspx?app=lom&itemid=8692&l=1> (25.04.2017).
42. Parliamentary Service Act. Act XLII of 2016. Chapter 562. Kättesaadav Internetis: <http://justiceservices.gov.mt/DownloadDocument.aspx?app=lom&itemid=12551&l=1> (24.04.2017).
43. Members of Parliament (Public Employment) Act. Act XI of 2004. Chapter 472. Kättesaadav Internetis:

<http://justiceservices.gov.mt/DownloadDocument.aspx?app=lom&itemid=8938&l=1>
(24.04.2017).

44. Auditor General and National Audit Office Act. Last amended by Act X pf 2013.
Chapter 396. Kättesaadav Internetis:
<http://justiceservices.gov.mt/DownloadDocument.aspx?app=lom&itemid=8863&l=1>
(28.04.2017).
45. Standing Orders of the House of Representatives. As amended and adapted up to 25
July 2016. Kättesaadav Internetis: <http://www.parlament.mt/standing-orders?l=1>
(28.04.2017).
46. Saksamaa Liitvabariigi avaliku teenistuste seadus (24.04.2017). Kättesaadav
Internetis: https://www.gesetze-im-internet.de/bbg_2009/BJNR016010009.html#BJNR016010009BJNG001400000
(28.04.2017).
47. Eduskunnan tilisääntö. - Finlex 27.5.1988/460
<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1988/19880460?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=eduskunta> (28.04.2017)
48. Laki valtiontalouden tarkastusvirastosta. - Finnlex 14.7.2000/676
<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2000/20000676?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=valtiontalouden%20tarkastusvirastolla> (28.04.2017).

Kohtupraktika:

49. RKPJKo 2.11.1994, III-4/A-8/94.
50. RKPJKo 14.04.1998, 3-4-1-3-98.
51. RKPJKo 14.04.1998, 3-4-1-3-98, Jüri Põllu eriarvamus.
52. RKPJKo 2.05.2005, 3-4-1-3-05.
53. RKHKo 11.05.2015, 3-3-1-90-14.
54. RKHKo 20.04.2016, 3-3-1-74-15.
55. RKPJKo 20.12.2016, 3-4-1-3-16.
56. RKÜKo 21.02.2017, 3-3-1-48-16.
57. EIK 42461/13 ja 44357/13: *Karacsony and others vs Hungary*.

58. A. Anderkopp. Riigikogu. Põhiseaduse koostamise käik Rahvuskogus. – A. Mägi (koost). Põhiseadus ja Rahvuskogu. Rahvuskogu üldkoosoleku juhatuse väljaanne. Tallinn, 1937.
59. D. Beetham. Parliament and Democracy in the Twenty-First Century. A Guide to Good Practice. Inter-Parliamentary Union: 2006.
60. M. Couderc. The Administrative and Financial Autonomy of Parliamentary Assemblies. – Constitutional and parliamentary information 1998/176.
61. A. Delcamp. The autonomy of Parliaments. – Constitutional and parliamentary information 2008/195.
62. K. Kasemets, K. Priks. Parlamendi eelarve-protsess meil ja mujal seoses seaduseelnõuga 163 SE. Riigikogu Kantselei majandusliku ja sotsiaalse informatsiooni osakond. Raport nr 8, 25.09.1996.
63. M. Ernits. Õiguskantsler. – Juridica 2003/I.
64. A.T. Kliiman. Riigikogu juriidiline laad ja funktsioonid. – Õigus, 1928/5-7.
65. J. Klesment, J. Kaiv. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Seletustega ja tähestikulise sisujuhiga varustatud. Autorite Kirjastus, Tallinn 1934.
66. G. Carcassonne. Eesti põhiseaduse IV, VI ja VII peatükki arvustus. Justiitsministeeriumi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi analüüs. 1997, IV.
67. G. Lock. Labour Law, Parliamentary Staff and Parliamentary Privilege. Industrial Law Journal, 12(1).
68. Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 3. täiend. vlj. Tallinn: Kirjastus Juura 2012.
69. E. Madisson, O. Angelus. Das Grundgesetz des Freistaats Estland. Übersetzt und mit Erläuterungen und Sachregister. Carl Heymanns Verlag, Berlin 1928.
70. K. Merusk, R. Narits. Eesti konstitutsiooniõigusest. Tallinn: Juura, 1997.
71. Mõtus, M. Ernits, L. Oja (toim.) jt. Riigikogu kodu- ja töökorra seadus. Komm vlj. Tallinn: 2012.
72. Mägi (koost). Põhiseadus ja Rahvuskogu. Rahvuskogu üldkoosoleku juhatuse väljaanne. Tallinn, 1937. J. Mäll, J. Kehtiva riigi-eelarvetlusõiguse põhiprobleeme. – Õigus, 1940/I.
73. V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. Tallinn: Juura 1997.

74. K. Priks. Parlamentide finantsautonoomia. – Riigikogu Toimetised 2001/III.
75. V. Röben. Federal Constitutional Court Defines the Power of Parliamentary Minorities in the Constitutionally Established, Parliamentary Investigative Committees. German Law Journal 2002/III.
76. R. Narits. Õigusteaduse metodoloogia. Tallinn: Õigusteabe AS Juua 1997.
77. H. Schneider. Võimude lahususe teoreetilised lähtekohad. – Juridica 1994/3.
78. P.-C. Terenzio (toim). Parliaments of the World. A Comparative Reference Compendium. Aldershot: Gower Publishing Company Limited 1986.
79. S. Tiitinen. The Finnish Parliament in the the 21st Century. – M.O'Brien, R.Stapenhurst, N. Johnston (toim). Parliaments as Peacebuilders in Conflict-Affected Countries. Washington D.C.: World Bank Publications 2008.
80. E.-J. Truuväli. Põhiseaduse keel. Kirjastus Ilo, Tallinn 2008.
81. Uluots. Riigikogu juriidiline laad ja funktsioonid. – Õigus, 1928/5-7.
82. M. Zampini. Codes of conduct for parliamentary staff. Constitutional and Parliamentary Information. 1997/175.

Muud allikad:

83. U. Schöler. Contribution to the general debate on administrative autonomy of parliaments. Panama Session, April 2011, ASGP.
84. Avaliku teenistuse seaduse eelnõu 193 SE. Seletuskiri.
85. Riigieelarve seaduse eelnõu 513 SE II. §-de 17 ja 18 põhiseaduspärasus ning kooskõla Riigikogu kodu- ja töökorra seadusega. Riigikogu Kantselei õigus- ja analüüsiosakonna arvamus.
86. Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne. IV peatükk: Riigikogu. Justiitsministeerium, 1998.
87. A. Anderkopp. Põhiseaduse muutmise eelnõud. Äratrükk XII Õigusteadlaste Päeva protokollidest. K, Mattieseni trükikoda O/Ü., Tartu, 1933.
88. Riigikogu Kantselei struktuur ja teenistuskohdade koosseis. Viimati muudetud Riigikogu juhatus 14.02.2017 otsusega nr 28. Kättesaadav Internetist: <https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2014/11/Struktuur-ja-koosseis-14.-veebruar-2017.pdf>.
89. Discussion on Bill leading to autonomy of Parliament begins, MPs' pay decided by independent board. Malta Independent, 11.01.2016. Kättesaadav Internetis:

<http://www.independent.com.mt/articles/2016-01-11/local-news/Discussion-on-Bill-leading-to-autonomy-of-Parliament-begins-MPs-pay-to-be-decided-by-independent-board-6736151597>.

90. Põhiseaduslike institutsioonide pöördumine peaminister Taavi Rõivase poole.
29.03.2016 (koopia on magistritöö autori käes olemas).

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina,

Vladimir Svet

(autori nimi)

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose
Riigikogu enesekorraldusõigus ajaloolises ja võrdlevas perspektiivis,

(lõputöö pealkiri)

mille juhendaja on **professor Ülle Madise,**

(juhendaja nimi)

- 1.1.reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
 - 1.2.üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.
2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tallinnas, **02.05.2017**